



УЧАСТЬ ГРОМАД

**У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ
ПРАВОПОРЯДКУ
В УКРАЇНІ**



УДК342.922 : 061.2 + 316.334.4] (477)

Участь громад у забезпеченні правопорядку в Україні: звіт за результатами дослідження / Олександр Банчук, Анна Колохіна, Євген Крапивін, Андрій Крупник, Борис Малишев, Вікторія Рогальська, Олексій Сердюк, Христина Тибінка — Київ : ФОП Москаленко, 2019. — 124 с.

ISBN

Авторський колектив:

**Олександр Банчук, Анна Колохіна, Євген Крапивін, Андрій Крупник,
Борис Малишев, Вікторія Рогальська, Олексій Сердюк, Христина Тибінка**

У дослідженні також узяли участь:

Юрій Татомир, Ярослав Хавронюк, Юрій Чумак

Дизайн та верстка: **Іван Юрчик**

Це дослідження підготовлено за підтримки Європейського Союзу в межах проекту Центру політико-правових реформ «Посилення ролі громадянського суспільства у забезпеченні демократичних реформ і якості державної влади».

Зміст дослідження є предметом відповідальності Центру політико-правових реформ і не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу.

© авторський колектив, 2019

© Центр політико-правових реформ

Центр політико-правових реформ (ЦППР) — недержавний аналітичний центр, місією якого є сприяння інституційним реформам в Україні задля утвердження демократії, правовладдя та належного врядування.

Напрямки діяльності ЦППР:

- конституціоналізм;
- урядування та публічна адміністрація;
- судівництво;
- кримінальна юстиція;
- протикорупція;
- розвиток громадянського суспільства.

Детальніше про організацію та результати роботи — www.pravo.org.ua.

ВСТУП	6
-------------	---

МЕТОДОЛОГІЯ	10
-------------------	----

Розділ I. ГРОМАДСЬКІ ФОРМУВАННЯ З ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

	12
--	----

Правове регулювання діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку в Україні	15
Чисельність громадських формувань з охорони громадського порядку в Україні	17
Учасники громадських формувань	20
Ідентифікація (знаки розрізнення) членів громадських формувань	25
Статут ГФ з охорони громадського порядку	25
Фінансування та забезпечення діяльності ГФ з охорони громадського порядку	27
Повноваження і діяльність громадських формувань	29
Координація та контроль за діяльністю громадських формувань	39
Використання та застосування зброї та спеціальних засобів	40
Гарантії здійснення діяльності (відповідальність)	43
Припинення (ліквідація) формування з охорони громадського порядку ...	44
Висновки і рекомендації до розділу	46

Розділ II. МІСЦЕВІ ФОРМУВАННЯ З ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

	48
--	----

Правове регулювання діяльності місцевих формувань з охорони правопорядку в Україні	51
Службовці місцевих формувань	58

Ідентифікація (знаки розрізнення) місцевих формувань	59
Повноваження місцевих формувань	60
Проблеми, що виникають під час здійснення повноважень місцевими формуваннями з охорони громадського порядку	66
Висновки і рекомендації до розділу	76
Розділ III. ІНШІ ФОРМИ УЧАСТІ ГРОМАД В ОХОРОНІ ПРАВОПОРЯДКУ	78
Інспектори з паркування	79
Добровільні помічники дільничних інспекторів	87
Інспектори місцевих рад з питань правопорядку («шерифи»)	90
ВИСНОВКИ	94
РЕКОМЕНДАЦІЇ	96
ДОДАТКИ	98
Додаток № 1. Комунальні заклади (підприємства, установи, організації) з охорони громадського порядку ОМС України за даними Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань станом на 15.03.2019 р.	98
Додаток № 2. Кількісні статистичні дані, отримані від уповноважених органів по областях	104
Додаток № 3. Методичні рекомендації ГУНП в Одеській області	116

Питання участі громадян в охороні правопорядку є частиною великої дискусії про процеси децентралізації органів поліції — передання частини поліцейських повноважень органам місцевого самоврядування (місцевій поліції), залучення добровільних громадських формувань, визначення пріоритетів діяльності роботи місцевої поліції комісіями із залученням громадськості тощо.

Досвід східноєвропейських держав (Естонії, Литви, Латвії, Польщі, Чехії і Словаччини), які свого часу обрали курс на гармонізацію законодавства зі стандартами ЄС, є показовим для нашої країни з огляду на тривалий період спільної історії за часів існування соціалістичного табору.

Залежно від *правового статусу місцевих формувань із забезпечення правопорядку* зазначені країни Східної Європи поділяються на ті, де функціонують підрозділи місцевої поліції (Латвія, Чехія, Словаччина), та ті, де утворені інші формування із забезпечення правопорядку (Литва, Естонія і Польща).

Спільним для цих органів (місцевої поліції та самоврядних формувань правопорядку) є те, що всі вони мають статус органів місцевого самоврядування, які утримуються за рахунок місцевого бюджету. І саме органи самоврядування (місцеві ради) мають дискреційне повноваження ухвалювати рішення про створення і ліквідацію відповідних підрозділів.

Також їхні працівники мають єдиний статус — службовці органів самоврядування, на яких поширюються загальні вимоги закону про місцеве самоврядування.

Основними завданнями місцевих формувань із забезпечення правопорядку (незалежно від їх правового статусу) є:

1. участь в підтриманні публічного порядку;
2. запобігання вчиненню злочинів та інших правопорушень;
3. охорона муніципального майна;
4. контроль за дотриманням громадянами приписів органів місцевого самоврядування;

5. допомога національній (державній) поліції та іншим державним органам у здійсненні їх повноважень із забезпечення правопорядку на території відповідної громади.

Водночас у кожній державі місцеві формування правопорядку, крім зазначених вище, виконують ще й окремі, специфічні завдання. Зокрема, підрозділи поліції самоврядування Латвії здійснюють заходи із соціальної реабілітації певної категорії осіб, а також конвоюють і доставляють осіб, які вчинили адміністративні проступки. Поліція в громадах Чехії та Словаччини додатково контролює безпеку дорожнього руху (так само і варта громад у Польщі), дотримання правил чистоти в публічних місцях, розслідує і розглядає справи про проступки та інші адміністративні порушення, а муніципальна поліція міста Таллінна забезпечує публічний порядок під час масових заходів, формує бази даних, у тому числі щодо проступків.

Суттєва відмінність полягає в типах відносин місцевих підрозділів правопорядку з органами державної влади¹.

У таких країнах, як Литва та Естонія, де відсутня місцева поліція, органи державної влади (поліція чи міністерство внутрішніх справ) не мають жодних контрольних чи дозвільних повноважень щодо діяльності місцевих формувань з питань правопорядку, оскільки вони є підрозділами органів місцевого самоврядування.

Іншою є ситуація у відносинах між органами державної влади та місцевою поліцією у Латвії, Чехії, Словаччині, а також у Польщі, де створені варти громад (замість поліції). Зокрема, міністри внутрішніх справ уповноважені ухвалювати нормативні акти щодо їхньої діяльності, впливати на кадрові питання (через погодження кандидатур під час призначення й оцінювання професійного рівня дійсних працівників) тощо. При цьому саме у Польщі наявний надзвичайно великий рівень контролю держави за процесом створення і діяльності варт громад, які не мають статусу підрозділів поліції.

Отже, у державах Східної Європи органи місцевого самоврядування залучені до процесу забезпечення правопорядку через можливість створення місцевої поліції або інших підрозділів самоврядування із забезпечення публічного порядку. Діяльність підрозділів місцевої поліції в Латвії, Чехії та Словаччині характеризується більшим обсягом виконуваних завдань і повноважень

¹ Детальніше див.: Банчук О. А. Децентралізація повноважень органів публічної адміністрації у сфері забезпечення правопорядку: досвід країн Східної Європи // Правова держава. Випуск 29. — Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2018. — С. 236-243.

у відносинах із громадянами порівняно зі статусом інших місцевих формувань правопорядку в Литві й Естонії. Однак надання більших повноважень означає збільшення контрольно-наглядових повноважень з боку державних органів за діяльністю місцевої поліції в питаннях прийняття на службу поліцейських самоврядування, призначення і звільнення їхнього керівництва та періодичного звітування про результати роботи. Водночас специфічним є досвід Польщі, де місцева поліція не створена, але рівень контролю держави за діяльністю варт громад є аналогічним до країн, де така поліція функціонує.

Отже, формування та розвиток місцевої поліції в Україні можуть відбуватись в контексті децентралізації функції забезпечення правопорядку з одночасним розширенням повноважень органів місцевого самоврядування та посиленням ролі територіальної громади в цьому напрямі. Місцева поліція в зарубіжних країнах виконує не лише функції з підтримки правопорядку на певній території чи їх профілактики, а й насамперед надає допомогу в надзвичайних ситуаціях чи в межах соціального обслуговування. Іноземний досвід демонструє, що на розвиток місцевої поліції суттєво впливає територіальна громада, яка визначає сфери її діяльності, компетенцію, повноваження, правовий статус у цілому, а також здійснює контроль за ефективністю роботи муніципальних органів правопорядку. Серед факторів впливу на правовий статус місцевої поліції в зарубіжних країнах необхідно виокремити: форму державного устрою, криміногенну ситуацію, кількість населення, рівень його правової культури².

² Капітонова Н. В. Муніципальна поліція в структурі органів публічної влади: теоретико-правове дослідження. Дисертація на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук. — Київ, 2017. — С. 184.

Мета дослідження — вивчити діяльність місцевих громад та створених ними формувань у забезпеченні правопорядку, визначити проблеми, з якими вони стикаються, та можливі шляхи їх розв’язання, а також достатність законодавчого забезпечення їх діяльності.

Завдання дослідження:

- вивчити практичні аспекти функціонування місцевих формувань з охорони правопорядку;
- проаналізувати проблеми, з якими стикаються учасники місцевих формувань з охорони правопорядку;
- з’ясувати думку учасників місцевих формувань з охорони правопорядку про можливі шляхи розв’язання проблем, з якими вони стикаються у своїй діяльності, а також думку представників органів правопорядку стосовно ефективності місцевих формувань;
- з’ясувати питання достатності законодавчого забезпечення участі місцевих формувань в охороні правопорядку та визначити можливі шляхи його покращення.

Дослідження проводила група експертів Центру політико-правових реформ та Громадської мережі публічного права та адміністрації UPLAN протягом січня — вересня 2019 року.

Дослідники застосували поширені наукові методи, зокрема дослідження ґрунтуються на комплексі кількісних та якісних методів збору й аналізу інформації.

Дослідження складалось із двох основних етапів:

- а) аналітичного;
- б) польового.

Аналітичне дослідження полягало у вивченні міжнародного досвіду у сфері участі громад в охороні громадського порядку; аналізі національного законодавства та відповідної судової практики в цій сфері; зборі та аналізі статистичних даних про поширеність різних видів формувань із охорони громадського порядку; вивченні документів, що регламентують їх діяльність, звітів про їх

діяльність та медіа-моніторингу їхньої діяльності з подальшим контент-аналізом. У межах дослідження було отримано понад 400 відповідей на запити про доступ до публічної інформації.

Польове дослідження проводилося з метою вивчення практичного досвіду участі громадян в охороні громадського порядку та полягало в зборі емпіричних даних. Проведено 16 глибинних напівструктурованих інтерв'ю в п'яти містах України (Дніпро, Київ, Львів, Одеса та Харків) з керівним складом (учасниками) громадських формувань з охорони громадського порядку, а також відповідальними за їх діяльність працівниками органів місцевого самоврядування та органів правопорядку. Інтерв'ю проводились протягом II та III кварталу 2019 року. Також використано змішану якісно-кількісну методологію із застосуванням веб-опитувальника для стандартизації отриманих даних і збільшення обсягу потенційних респондентів.

РОЗДІЛ І.

**ГРОМАДСЬКІ
ФОРМУВАННЯ
З ОХОРОНИ
ГРОМАДСЬКОГО
ПОРЯДКУ**

Для всього пострадянського простору класичною формою участі громадян у забезпеченні публічного порядку є громадські формування, які певною мірою продовжують традицію дружинників, тобто членів добровільних народних дружин (далі — ДНД).

У СРСР дружини мали статус громадських самодіяльних організацій і у своїй діяльності отримували допомогу з боку держави, комсомольських, партійних і профспілкових організацій, проте, фактично, їх роль зводилася до спільного з органами внутрішніх справ патрулювання вулиць і виконання ролі понятих під час застосування примусових заходів до осіб, які притягувались до відповідальності. Учасники цих формувань мали широкі повноваження, зокрема із затримання правопорушників і доставлення їх у відділення міліції. У деяких випадках дружинники могли виконувати додаткові функції. Наприклад, за дорученням дільничного інспектора міліції вони вручали судові повістки, повідомлення тощо. Загалом, слід мати на увазі, що мотивацією участі у ДНД могла бути не лише охорона порядку на волонтерських засадах, а й отримання додаткових соціальних та матеріальних благ. Зокрема, дружинники мали право претендувати на додаткові відпустки за місцем роботи, скорочення черги на отримання житла тощо.

Дружинники у відомій нам сьогодні формі в СРСР *de facto* існували з кінця 1950-х років³, хоча законодавче регулювання їхньої діяльності не можна назвати стабільним. Переважно статус ДНД був урегульований підзаконними актами Міністерства внутрішніх справ.

В Україні ж ДНД були створені в грудні 1958 року з ініціативи робітників міст Єнакієво та Горлівка. За цим прикладом народні дружини стали створювати по всій Україні⁴.

Подібна самоорганізація була широко розповсюджена і законодавчо розвивалася. Згідно з Указом Президії Верховної Ради СРСР «Про основні обов'язки і

³ Перші добровільні народні дружини з охорони громадського порядку були створені в 1955 — 1957 роках колективами низки підприємств міста Ленінград. Уже в 1958 року в цьому місті налічувалося 179 дружин загальною чисельністю 8 тис. осіб. (Детальніше див.: Б. Таукин. Рождённые жизнью // Советская милиция. — № 3. — 1984. — С. 21-23). Водночас у XX сторіччі в Україні діяли підрозділи січовиків, отаманів, жупанчиків, дивізійників-галичан, народних дружинників, діяльність яких, окрім військових функцій, полягала в охороні публічного порядку. Ми свідомо не описуємо вказаний історико-правовий аспект питання, якому присвячене це дослідження.

⁴ Об'єднання громадських формувань України з охорони громадського порядку і державного кордону «Історія створення ОГФ України ОГП ДК» [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.ogf.org.ua/Home/orgz>

права народних дружин по охороні громадського порядку» від 20 травня 1974 року № 6007-VIII, ДНД створювалися в СРСР за виробничо-територіальним принципом на підприємствах, у колгоспах, установах, організаціях, навчальних закладах, ЖЕКах, домоуправліннях, гуртожитках на основі волевиявлення трудового колективу або мешканців відповідної території та здійснювали свою діяльність на закріплених за ними мікрорайонах, вулицях, парках.

Відомо, що в 1990 році в Україні було понад 37 тисяч добровільних дружин і 132 асоціації ДНД (об'єднували 4,5 млн осіб), що утримувалися за кошти підприємств та організацій⁵.

Загалом, 1990-ті роки можна охарактеризувати як період занепаду ДНД: внаслідок змін у суспільно-політичному й економічному житті країни відбувся спад промислового виробництва, тому, відповідно, було потрібне кардинальне переорієнтування у функціонуванні спеціалізованих громадських формувань, адже народні дружини створювали виключно за виробничим принципом і фінансували за рахунок базових підприємств⁶.

Попри продовження традиції існування ДНД, відмінність форм, у яких вони були після розпаду СРСР, полягала в постійній підтримці, яку здійснювала держава (надання приміщень, меблів, засобів зв'язку, транспорту), і в тому, що вони діяли при комсомольських, партійних і профспілкових відділеннях, які знаходилися в кожному закладі (вищий навчальний заклад, підприємство, організація тощо), що зумовлювало їхню неоднакову ефективність.

Це дозволяло створювати належні матеріально-технічні умови та забезпечувало певну ідейність цієї роботи. Без таких складників нині важко залучати громадян до переважно безоплатної діяльності з охорони правопорядку, яка пов'язана з ризиком для життя та здоров'я. Після переходу до ринкових відносин і процесів приватизації приватні власники, зрозуміло, виявилися не зацікавленими в утриманні ДНД, які створювали переважно при підприємствах. І тому в сучасних ринкових умовах ідея відродження радянської системи охорони громадського порядку через об'єктивні причини та відсутність реальної мотивації в підприємств і громадян видається малоімовірною⁷.

⁵ Енциклопедія сучасної України : у 14 т. / ред. рада : І. М. Дзюба (співгол.), А. І. Жуковський (співгол.), М. Г. Железняк (відпов. сек.) та ін. — Київ : Ін-т енциклопедичних досліджень НАН України. — Т. 8. — 2008. — С. 110.

⁶ Хомишин І. Ю. Методи правоохоронної діяльності громадських формувань органів місцевого самоврядування // Науковий вісник ЛьвДУВС. — № 3. — 2008 [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www2.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsvy/03_2008/08kiyoms.pdf

⁷ Юрко С. С. Участь громадян в охороні громадського порядку: проблеми і перспективи / Актуальні проблеми держави і права. — 2013. — Вип. 70. — С. 413.

Правове регулювання діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку в Україні

В Україні правовий статус та діяльність громадських формувань (далі — ГФ) з охорони громадського порядку врегульовані Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 року № 2581-VIII. Цей Закон визначає порядок створення та діяльності ГФ із охорони громадського порядку, права та обов'язки їхніх членів, питання соціального захисту, заходів заохочення та стягнення, які можуть бути застосовані до членів громадських формувань тощо.

Головними функціями ГФ із охорони громадського порядку, як і у ДНД, залишилися — спільне патрулювання вулиць з поліцією або кордону з прикордонною службою, та допомога органам правопорядку в реагуванні на правопорушення.

Повноваження, визначені в Законі для громадських формувань, теж не суттєво відрізняються від тих, які були надані ДНД вищезазначеним Указом:

- складання протоколів про адміністративні правопорушення;
- доставлення правопорушників до поліції;
- перевірка документів, що посвідчують особу;
- вимагання від громадян дотримання правопорядку;
- припинення адміністративних правопорушень і злочинів.

Щоправда деякі повноваження, порівняно з радянським періодом, стали обмеженими. Зокрема, це стосується:

- переслідування правопорушника, що переховується в приміщеннях, для доступу до яких потрібна обов'язкова згода власника чи уповноваженого органу;
- безкоштовного проїзду в громадському транспорті;
- затримання та доставлення правопорушника до поліції, що, згідно з чинним законодавством, може здійснюватися лише спільно з поліцейськими⁸.

ГФ із охорони громадського порядку і державного кордону створюються як зведені загони громадських формувань, спеціалізовані загони (групи) сприяння Національній поліції та Державній прикордонній службі України, асоціації громадських формувань тощо (частина 2 статті 1 Закону України «Про участь

⁸ Там само.

громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 року № 2581-VIII). На практиці саме через невичерпність переліку форм у Законі, про що свідчить наявність формулювання «тощо», є різного роду підрозділи, штаби, блоки та інші структурні елементи.

«Слово «тощо» в Законі дає можливість створювати будь-що, не виходячи за розумні межі закону і цільових завдань. У цьому плані в структурі немає проблем. Корпус складається як із штабу, так і з системи управління. Два блоки: територіальних підрозділів і громадських формувань. Водночас посвідчення у всіх ідентичне», — зазначає член громадського формування.

Незважаючи на те, що зазначений Закон регулює діяльність «громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону» та не розділяє їх на два види, ГФ у процесі створення та подальшої діяльності самостійно встановлюють свій статус, і тому можна виділити три види:

- ГФ з охорони громадського порядку та державного кордону;
- ГФ з охорони державного кордону;
- ГФ з охорони громадського порядку.

Оскільки всі положення, які регулює законодавство, стосуються вказаних ГФ без розмежування, то надалі в тексті будемо вживати загальну назву — громадські формування з охорони громадського порядку, і лише у випадку необхідності — вказувати на певний різновид.

За змістом діяльність формувань є допоміжною і координується місцевими адміністраціями, органами місцевого самоврядування, поліцією і прикордонною службою.

При цьому їхня діяльність є добровільною і неприбутковою, тобто її не можна ототожнювати з підприємницькою діяльністю щодо надання послуг із охорони тощо. Закон містить пряму заборону ГФ займатися підприємницькою або іншою діяльністю з метою одержання прибутку. Також заборонено використовувати ГФ для виконання завдань, не передбачених законом.

За своєю правовою природою громадські формування утворюють на добровільних засадах активні громадяни, які бажають допомогти органам державної влади та місцевого самоврядування у забезпеченні правопорядку на відповідній території — за місцем роботи, навчання або проживання.

Рішення про створення ГФ ухвалюється на зборах (конференціях) громадян,

на які можуть бути запрошені представники трудових колективів, навчальних закладів, правоохоронних органів, підрозділів Державної прикордонної служби України та громадськості (частина 2 статті 4 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»).

Відповідно до положень Закону ініціювати створення певного ГФ повинні самі громадяни. Однак органи місцевого самоврядування часто використовують цю чітко визначену Законом правову форму у своїх цілях для охорони порядку на території відповідної громади. Тобто не лише фінансування діяльності і матеріально-технічне забезпечення, а й ініціатива щодо створення громадського формування та відбір його членів часто належить саме відповідним виконавчим органам місцевого самоврядування⁹.

«Ми (районний відділ поліції) плануємо створити на базі студмістечка громадське формування з охорони громадського порядку з числа студентів для забезпечення правопорядку в самому студмістечку та в гуртожитках. Але це в перспективі», — розповідає представник районного відділу поліції у місті.

Утворення та діяльність таких ГФ з охорони громадського порядку, на наш погляд, не відповідає ідеї Закону.

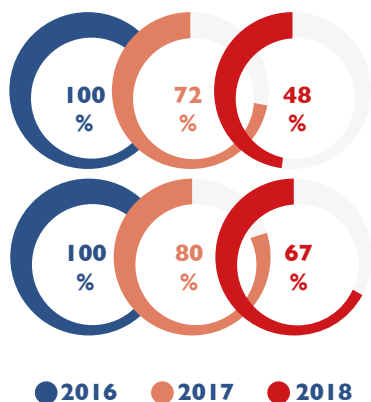
Громадські формування в Україні діють у статусі юридичної особи, набуття якого настає з дати його державної реєстрації в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань» від 15 травня 2003 року № 755-IV.

Варто також зауважити, що статтю 166-11 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі — КУпАП) передбачена адміністративна відповідальність за недодержання законодавства про державну реєстрацію ГФ — недотримання строків, вимагання непередбачених законом документів для проведення державної реєстрації, а також інші порушення встановленого законом порядку її проведення.

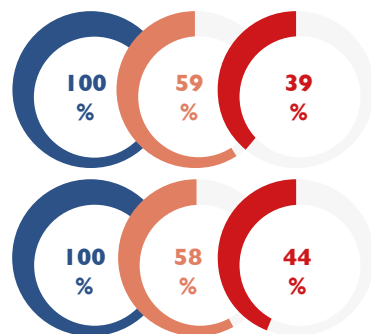
Чисельність громадських формувань з охорони громадського порядку в Україні

Якщо проаналізувати динаміку кількості громадських формувань в Україні, то протягом останніх кількох років вона йде на спад.

⁹ Народні дружини та хліб з покинутої школи: Як тергромади Хмельниччини вчаться жити по-новому [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/8524>.



Згідно з даними, наданими Управлінням превентивної діяльності Національної поліції України, у 2016 році в Україні діяло **2889** громадських формувань з охорони громадського порядку, у 2017 році — вже **2073**, а в 2018 — **1386** формувань. Негативна динаміка щодо чисельного складу громадських формувань з охорони громадського порядку змінилася пропорційно — якщо у 2016 році чисельний склад усіх громадських формувань в Україні становив **70 958** осіб, то у 2017 і 2018 — **56 583** та **47 502** осіб, відповідно.



Що стосується ГФ з охорони державного кордону, то, за даними Державної прикордонної служби України, станом на 1 січня 2017 року в Україні діяло **376** одиниць із загальною чисельністю **5092** особи, на 1 січня 2018 року — **222** формування з чисельним складом **2951** особа, а станом на 1 січня 2019 року — **148** формувань чисельністю **2233** особи.

Отже, показники кількості громадських формувань і їх членів в останні роки демонструють стійку тенденцію до зниження.

Більшість громадських формувань припинили свою діяльність шляхом саморозпуску (про припинення діяльності йтиметься в наступних підрозділах). Частково це пов'язано зі змінами до законодавства, що зобов'язували внести зміни до статутів для збереження статусу неприбутковості.

Як виявилось, у результаті проведеного дослідження, лише контролюючі органи на загальнодержавному рівні володіють узагальненими даними щодо кількості громадських формувань, їхнього чисельного складу та окремих показників діяльності — Державна прикордонна служба України та Національна поліція України. На нижчих адміністративних рівнях — органи влади та місцевого самоврядування, які облік громадських формувань та показників їхньої діяльності ведуть по-різному.

Залучення членів громадських формувань з охорони державного кордону здійснюється із урахуванням специфіки розташування ділянок відповідальності органів та підрозділів охорони державного кордону, які можуть бути:

- в одного органу у межах двох областей (наприклад: Луцький загін — Волинська та Рівненська області),
- або навпаки — до чотирьох органів в одній області (Одеська область — Подільський, Білгород-Дністровський, Одеський та Ізмаїльський загони).

Відповідно облік ГФ з охорони державного кордону ведеться не за областями, а за органами (регіональні управління, прикордонні загони), і виключно тих формувань, основними статутними завданнями яких є охорона державного кордону та статuti яких погоджувалися з органами Державної прикордонної служби України.

Щодо громадських формувань з охорони громадського порядку — в межах дослідження в усіх регіонах України до обласних головних управлінь Національної поліції (далі — ГУ НП), обласних державних адміністрацій та до міських рад міст — обласних центрів (у Донецькій та Луганській областях — до обласних військово-цивільних адміністрацій та міських рад м. Краматорськ та Сєвєродонецьк) було надіслано запити на інформацію щодо діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку на їхній території однакового змісту.

Згідно з отриманими на запити відповідями, усі ГУ НП областей, крім двох, володіють інформацією щодо кількості зареєстрованих громадських формувань на території області та більшість — щодо їхнього чисельного складу (переважно з усіх наявних в області формувань не мають інформації щодо кількості учасників в одному—двох формуваннях). ГУ НП двох областей зазначили, що збір та узагальнення таких відомостей не передбачається нормативно-правовими актами Міністерства внутрішніх справ (далі — МВС) та Національної поліції України (тобто узагальнена інформація у вигляді статистичних даних відповідно до форми, встановленої підзаконним актом, не здійснюється).

Що стосується обласних державних адміністрацій, то відповідь за змістом отримана лише від 5 таких адміністрацій, решта ж — перенаправляла запити до інших органів (переважно до обласних управлінь поліції або до органів влади та місцевого самоврядування нижчих рівнів; проте близько в чверті областей запити скеровано до територіальних органів юстиції, які не мають повноважень щодо реєстрації громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону).

Усі міські ради, які надіслали відповіді на інформаційні запити, мають дані щодо кількості ГФ на території міст, проте лише частина з них обліковує інформацію щодо їхнього чисельного складу.

Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» передбачає необхідність підтримання (схвалення) органом Національної поліції чи підрозділом Державної прикордонної служби України рішення про створення громадського формування, узгодження з ними положення чи статуту. Крім того, згідно з Законом зазначені органи спільно здійснюють координацію та контроль за діяльністю ГФ. Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців та громадських формувань» визначає, що суб'єктом державної реєстрації громадських формувань є виконавчі органи місцевих рад, міські, районні та районні у м. Києві та Севастополі адміністрації, до яких для проведення державної реєстрації, крім рішення про створення та положення, чи статуту, подається інформація про склад керівного органу, а також список членів громадського формування.

Відповідно, досить дивною видається ситуація, за якої посадові особи одного з офіційних суб'єктів стверджують про відсутність таких даних або принаймні не володіють інформацією щодо того, де саме їх можна отримати. Тому вважаємо, що необхідно визначити на законодавчому рівні органи або посадових осіб, які здійснюватимуть контроль і узагальнюватимуть уніфіковані обліки інформації за конкретними категоріями.

Учасники громадських формувань

Громадські формування з охорони громадського порядку створюють його ж майбутні члени, список яких реєструється в установленому порядку органами юстиції після узгодження з місцевою адміністрацією та поліцією або прикордонною службою.

Рішення про створення ГФ ухвалюються на зборах (конференціях) громадян у складі не менше 10 осіб (максимальна кількість не визначена). При цьому мінімальна чисельність 10 осіб для ГФ з охорони державного кордону вважається завищеною, що пов'язують із зменшенням чисельності активних громадян серед населення прикордонних територій з причин трудової міграції. Саме тому Адміністрація Державної прикордонної служби України спільно з Національною поліцією України розробили законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і

державного кордону» від 27 жовтня 2017 року № 7245¹⁰, яким пропонується змінити граничну чисельність ГФ у контрольованих прикордонних районах до 5 осіб.

Членами такого об'єднання можуть бути лише особи, які досягли 18-річного віку, і добровільно виявили бажання брати участь в охороні громадського порядку та державного кордону. Закон містить ще одну вимогу до членів ГФ — здатність за своїми діловими, моральними якостями та станом здоров'я виконувати на волонтерських засадах взяті на себе зобов'язання, що розкривається через заборону участі в роботі ГФ окремих категорій громадян. Відповідно до Закону, не можуть бути членами ГФ:

- особи, які порушують громадський порядок;
- особи, судимість з яких не знята або не погашена у встановленому законом порядку;
- особи, раніше судимі за умисні злочини;
- особи, хворі на хронічний алкоголізм та наркоманію;
- особи, визнані в судовому порядку недієздатними або обмежено дієздатними.

Також варто зауважити, що членами громадських формувань можуть бути лише громадяни України. Ймовірно, таке обмеження не виправдане для всієї території України з огляду на збільшення кількості іноземців у країні. Так, О. М. Музичук пропонує закріпити в Законі «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» норму, яка передбачала б можливість членства громадян інших держав або осіб без громадянства. Наприклад, у місцях компактного чи тимчасового проживання іноземців або осіб без громадянства можуть бути створені громадські формування з охорони громадського порядку, членами яких будуть як громадяни зарубіжних країн чи особи без громадянства, так і громадяни України¹¹.

¹⁰ Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» № 7245 від 27.10.2017 [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62813. Проект відкликано 29 серпня 2019 р. у зв'язку із закінченням строку повноважень Парламенту відповідно до Регламенту, проте з огляду на актуальність теми він може бути внесений суб'єктом права законодавчої ініціативи повторно.

¹¹ Музичук О. М. Організаційно-правові основи участі громадян в охороні громадського порядку і боротьби з правопорушеннями: Дисертація на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук. — Харків, 2003. — С. 115.

На наш погляд, така пропозиція може бути слушною, вірогідно з можливістю встановлення певних квот на участь іноземців або осіб без громадянства до загального числа членів громадського формування.

Також у Законі відсутні обмеження на участь в діяльності громадських формувань державних службовців, співробітників органів правопорядку та службовців органів місцевого самоврядування. У судовій практиці виявлені випадки, коли пояснення свідка, який був одночасно членом громадського формування і поліцейським, визнавалися недопустимим доказом¹². Це стало підставою для визнання недійсними результатів огляду водія на стан сп'яніння і закриття цього провадження.

«Кількість у нас 30 осіб. Її недостатньо. Переважно — люди поважного віку. Усі працюють. Маємо статус районного формування. Є й жінки, але ми стараємося їх не задіювати. Чорнобильці активні, але вони часто хворіють... Молодь у нас є, але її малувато. Безплатно ж молодь працювати не хоче», — говорить очільник громадського формування.

«Специфіка роботи громадських формувань полягає в тому, що до них входять люди, які, крім членства в громадських формуваннях, мають обмежений час для того, аби брати участь в охороні громадського порядку. Є пенсіонери МВС, військової служби, вони мають більше часу і частіше виходять патрулювати. Все залежить від того, скільки вони можуть виділити особистого часу для охорони громадського порядку», — зазначає представник Управління превентивної діяльності місцевої поліції.

Члени ГФ повинні проходити правову та спеціальну підготовку. Положення про таке навчання повинно затверджуватися Міністерством внутрішніх справ України за погодженням з Державною прикордонною службою України. На практиці обов'язково проводиться первинний інструктаж для членів громадських формувань, який полягає у викладанні основ законодавства (КУпАП, Кримінальний кодекс України, Закон України «Про Національну поліцію» тощо), а за ініціативою членів громадського формування — додаткові заняття, наприклад, з тактико-технічної підготовки (щодо застосування спеціальних засобів). Важливо зауважити, що ці заняття проводяться окремо від занять зі службової підготовки поліцейських.

«Місцеві вігглі поліції з кожним членом громадського формування проводять вігновігні інформаційні заняття зі знання нормативної бази, яка їм необхідна

¹² Постанова Апеляційного суду Рівненської області від 21 липня 2017 року у справі № 33/787/397/2017.

під час патрулювання та охорони громадського порядку. Також за ініціативою голови громадського формування або керівника територіального підрозділу проводяться додаткові заняття з якихось нагальних питань. Якогось чіткого терміну періодичності таких занять немає», — зауважує представник Управління превентивної діяльності місцевої поліції.

Наразі затверджено лише положення щодо взаємодії з ГФ, які беруть участь в охороні державного кордону (Наказ МВС «Про затвердження Інструкції про роботу з громадськими формуваннями з охорони державного кордону» від 15 вересня 2014 року № 948). Воно стосується питань взаємодії з ГФ, складання заліку членами формувань, обліку чергування тощо.

При цьому ГФ можуть самостійно встановлювати додаткові обмеження для участі в діяльності громадського формування. Наприклад, у статуті одного з дуже активних ГФ передбачено, що членом формування може бути особа будь-якої статі, яка на момент вступу досягла 21-річного віку, пройшла спеціальну перевірку в органах МВС, не має судимостей та бажає на громадських засадах долучитися до охорони правопорядку. В окремих ГФ є практика запровадження 1-річного терміну стажування, протягом якого особа залучена до діяльності, однак без статусу члена формування.

«Для особи мусить бути випробувальний термін — не менше трьох місяців. Якщо за перший місяць вона себе проявить як активіст, підтвердить себе у формуванні, то буде надалі брати участь в житті ГФ, а вже за три місяці активної участі у діяльності ГФ — можна отримати посвідчення на рік. Детальний порядок набуття членства у нашому ГФ не описаний у статуті, але окремо затверджений членами формування на зборах і виглядає так: 1 місяць особа — активіст, після цього отримує тимчасове посвідчення на три місяці. По завершенню тримісячного строку — постійне посвідчення на 1 рік. І вже після цього року — право на постійне посвідчення, що видається строком на три роки. Лише маючи це постійне посвідчення, учасник може отримати дозвіл на придбання, зберігання та застосування спеціальних засобів», — розповідає керівник громадського формування з охорони громадського порядку.

«Передусім повинен бути чіткий і жорсткий відбір у лави ГФ. Оскільки в нас на даний момент є багато членів ГФ, які стали учасниками лише з певною метою, більше того — деякі ГФ взагалі створені на базі охоронних структур для того, щоб отримати дозвіл на спецзасоби. Тому має бути чіткий і жорсткий відбір членів ГФ, а набуття членства з дозволу органів Національної поліції, а не керівників ГФ. Керівники мали б залучення чи включення в лави кожного члена погоджувати з певним представником органів Національної поліції», — зазначив представник районного відділу поліції міста.

«Згідно зі статтею 9 Закону ми маємо сприяти поліції в розкритті злочинів, охороні природи та пам'яток історії й культури тощо. Для цього потрібні групи з числа осіб, які мають достатній досвід. Ось в питанні охорони природи, в нас є група, яка працює з проблемних напрямів. Іноді їх робота має більше консультативний характер. Наприклад, людина, яка займається у нас питаннями екологічної безпеки, є колишнім керівником екологічної служби району, тобто з досвідом. Робота не є системною, тому що це все добровільно і в міру необхідності, у міру виникнення проблем», — зазначає член громадського формування.

Суди розглядають факт членства в громадському формуванні як підставу для звільнення особи від адміністративної відповідальності за малозначністю діяння на підставі статті 22 КУпАП, наприклад, за вчинення порушення у вигляді зберігання зброї з порушенням строків реєстрації, передбаченого статтею 195-4 КУпАП¹³.

Водночас, у випадку порушення митних правил, яке полягало у незаконному переміщенні через державний кордон пристрою для відстрілу резиновими кулями, суд не визнав пом'якшуючою ту обставину, що зазначений пристрій належав особі на законних підставах як члену громадського формування¹⁴. Наслідком стало накладення штрафу, а також конфіскація на користь держави цього пристрою та набоїв травматичної дії.

Суди не дозволяють використовувати факт участі певної особи у діяльності ГФ для її звільнення від адміністративної відповідальності. Зокрема, в одній із справ член ГФ вчинив адміністративне правопорушення, передбачене статтею 124 КУпАП, яке полягало у залишенні місця дорожньо-транспортної пригоди, а автомобіль оголошувався у розшук. Апеляційний суд Львівської області¹⁵ відмовився передати справу на розгляд цього формування згідно з вимогами статті 21 КУпАП, відповідно до якої особа може бути звільнена від адміністративної відповідальності з переданням матеріалів на розгляд громадської організації для застосування заходів громадського впливу.

¹³ Постанова Полтавського апеляційного суду від 15 лютого 2019 року у справі № 33/814/72/19.

¹⁴ Постанова Апеляційного суду Чернігівської області від 14 грудня 2017 року у справі № 33/795/538/2017.

¹⁵ Постанова від 18 серпня 2017 року у справі № 33/783/974/17.

Ідентифікація (знаки розрізнення) членів громадських формувань

Члени ГФ з охорони правопорядку зобов'язані носити ідентифікаційну нарукавну пов'язку. Законом чітко передбачено, що участь ГФ в охороні громадського порядку може відбуватися тільки після отримання відповідної пов'язки (знака розрізнення).

Вимоги до такої пов'язки визначені в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, описів зразків бланка посвідчень і нарукавної пов'язки члена такого формування» від 20 грудня 2000 року № 1872. Пов'язка повинна мати форму прямокутника розміром 100 x 300 міліметрів синього кольору із окантованими жовтою тканиною краями та написом жовтого кольору: «Охорона порядку». Пов'язку необхідно носити на плечовому суглобі лівої руки.

Проте, такий знак розрізнення не містить жодних особистих ідентифікаційних знаків або цифр, які могли б допомогти ідентифікувати людину в разі скарг на неправомірну поведінку членів таких формувань, як, наприклад, на нагрудному знаку з номером спеціального жетона поліцейського (передбаченого статтею 20 Закону України «Про Національну поліцію»).

Таким чином пов'язка виконує лише функцію інформування громадян про здійснення повноважень членом громадського формування з охорони правопорядку не надаючи можливості ідентифікації конкретного члена формування.

«Коли якесь державне свято, ми йдемо у своїх козацьких формах камуфляжних, з шевронами. Маємо також козацькі нагайки. З ними питань не виникає, оскільки нагайка — це хлистова зброя, нею вбити не можна. Виглядає вона добре, народ боїться більше, але ми ними (нагайками) не користуємося», — зазначає член громадського формування.

Статут ГФ з охорони громадського порядку

ГФ з охорони громадського порядку діє на основі положення (статуту) про нього і реєструється як юридична особа, про що робиться запис в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань (далі — ЄДР).

Положення (статут) узгоджується з керівництвом відповідного територіального органу Національної поліції України або підрозділу Державної прикордонної служби України, а також виконавчого органу ради, на території якої діятиме це ГФ.

Відповідно до статті 5 Закону Положення (статут) громадського формування з охорони громадського порядку та державного кордону повинно містити:

1. назву, мету, завдання громадського формування та його юридичну адресу;
2. відомості про структуру формування та територію, в межах якої воно провадитиме свою діяльність;
3. визначення порядку створення та діяльності керівних і виконавчих органів (штабів, координаційних рад, правлінь), їх повноважень;
4. умови та порядок прийняття громадян до громадського формування та вибуття з нього;
5. статутні права й обов'язки членів ГФ;
6. джерела надходження, порядок використання коштів та іншого майна громадського формування;
7. порядок відшкодування витрат на використання приватного автотранспорту або у разі завдання збитків майну члена ГФ під час виконання ним своїх обов'язків;
8. порядок внесення змін і доповнень до положення (статуту);
9. порядок припинення діяльності громадського формування та вирішення питань, пов'язаних з його ліквідацією.

У положенні (статуті) можуть бути передбачені інші норми, які стосуються особливостей створення і діяльності громадського формування. При цьому вище ми виділили найважливіші складники статуту громадського формування, які на практиці інколи різняться (здебільшого статuti мають типовий характер).

Для громадських формувань розроблено Типовий статут громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2000 року № 1872.

Хоча зазвичай статuti громадських формувань розробляються на основі типового статуту ГФ, інколи саме в цих важливих з позиції організаційного існування положеннях закладені надмірні, часом незаконні, повноваження, якими наділяють себе ГФ з охорони громадського порядку.

Фінансування та забезпечення діяльності ГФ з охорони громадського порядку

Статут (положення) громадського формування з охорони порядку повинен містити інформацію про джерела надходження, порядок використання коштів та іншого майна формування.

Фінансування діяльності ГФ не має специфічних обмежень та відтворює загальні правила щодо неприбуткових громадських об'єднань. Зрозуміло, що фінансування може бути тільки з законних джерел, і ГФ зобов'язані звітувати у фіскальні органи про відповідні доходи та витрати.

Джерелами фінансування можуть бути кошти як державного та місцевого бюджетів, так і приватних юридичних і фізичних осіб.

Відповідно до частини І статті 19 Закону «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації мають право вирішувати питання щодо забезпечення діяльності громадських формувань, надавати їм службові приміщення, необхідний інвентар та засоби зв'язку.

Громадським формуванням для здійснення повноважень відповідні громадські ради можуть надавати приміщення в безоплатне (наприклад, у Вінниці) або на пільговій основі (як, для прикладу, у Херсоні) строкове користування чи оренду (як у Полтаві). Деякі міські ради надають і виділяють кошти на ремонт та утримання приміщень для громадських пунктів охорони правопорядку (наприклад, у Миколаєві, Тернополі). Часто допомога від органів місцевого самоврядування та державної влади виявляється у безкоштовному виділенні приміщення (здебільшого — актового залу) для проведення зборів ГФ.

Водночас у містах приймаються різноманітні програми, які передбачають певне фінансування та підтримку таких формувань, зокрема на:

- заробітну плату,
- надання матеріального заохочення (винагороди) членам ГФ,
- придбання форменого одягу,
- придбання спорядження індивідуального захисту та засобів активної оборони,
- придбання предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю, комп'ютерної та оргтехніки,

- придбання радіостанцій, засобів зв'язку та фото- і відеофіксації,
- комунальні витрати,
- оплати податків, зборів тощо.

Варто зазначити, що підтримка зазвичай надається не усім діючим ГФ, а окремим чітко визначеним (переважно двом-трьом).

Крім засобів фінансування громадських формувань, також є практика заохочення членів формувань з боку поліції, прикордонної служби та органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування. Відповідно до статті 18 Закону за активну участь у забезпеченні охорони громадського порядку і державного кордону члени громадського формування заохочуються шляхом оголошення подяки або видачі цінного подарунка чи грошової винагороди. Крім того, підприємства, установи і організації за поданням керівних органів ГФ можуть надавати членам цих об'єднань пільгові путівки до санаторію або будинку відпочинку, додаткову оплачувану відпустку терміном до 5 днів та інші види заохочення і пільги, визначені зборами трудового колективу, за рахунок власних коштів. На практиці здебільшого йдеться про моральну підтримку, нагородження почесними грамотами або сприяння в пошуку приміщення для роботи, яке перебуває на балансі територіальної громади. Менш поширена практика — нагородження цінними подарунками, хоча це переважно дрібні речі.

«Ми не маємо права надавати матеріальну підтримку громадським формуванням, членам громадських формувань, ми маємо можливість лише нагороджувати їх почесними грамотами, цінними подарунками. Премії можуть надавати тільки органи місцевого самоврядування, ми не можемо цього робити. Так само вони можуть приймати окремі програми стосовно матеріально-технічного забезпечення формувань, у видатках ГУ НП це не передбачено», — говорить представник Управління превентивної діяльності місцевої поліції.

«Хіба що грамоти вручають. Іноді — дрібні подарунки. Нам виділили приміщення під козацький музей у районному будинку культури і окреме приміщення для громадського формування — у райдержадміністрації (за 1 грн в місяць). У ньому може вміститися осіб 15», — зазначає очільник громадського формування.

«У нас з дня заснування ГФ не було жодного фінансування до сьогодні. Усі машини, які беруть участь в патрулюванні, обслуговуються самостійно власником, заправляються власником без жодної компенсації. Потреби у фінансуванні

ні нашого ГФ немає — закупівля рацій, спецодягу чи спецзасобів проводиться одноразово за власний кошт і в подальшому використовуються тією особою, яка їх придбала, це особисте майно. Усі члени нашого ГФ самодостатні, працюють на керівних посадах на підприємствах, відповідно в сприянні як із боку органів влади, так і з боку підприємств, установ чи організацій — потреби немає. Єдине, чим допомагають органи місцевого самоврядування, — наданням приміщень актових залів для проведення зборів та нарад», — розповідає керівник громадського формування.

«Матеріального забезпечення від органів місцевого самоврядування ніякого. Це ми самі, що можемо зібрати. Або підприємці, які входять у нашу організацію (вони не ходять на патрулювання), нам можуть «підкинути», щоб зварили куліш, на бензин тощо. Влада не допомагає. Однострій теж купуємо за своїй», — говорить очільник громадського формування.

Фінансування ГФ з боку приватних суб'єктів містить ризики створення великих регіональних «приватних армій», що утримуються (а відтак і повністю керуються) олігархами або потужними фінансовими групами. Крім того, не можна не враховувати ризиків і опосередкованого фінансування створення таких «армій» з боку іноземних суб'єктів, що знаходяться поза межами України.

«Допомогу надає централізовано підприємець, у нього свій бізнес, він вклався в камери, ситуаційний центр, там трохи інша схема, але він відчуває небезпеку для бізнесу. Скрізь по-різному, локальні рішення різняться. Я так зрозумів, що немає якогось великого мецената ні в кого», — зазначає член громадського формування.

Тим не менш, вважаємо, що сумлінне виконання функції погодження діяльності ГФ із Національною поліцією та Державною прикордонною службою України повинно запобігти створенню тих формувань, які мають приховану мету здійснення незаконної діяльності.

«Транспорт — у кожного своя машина є. Екіпірування — за власний рахунок: камуфляжна форма, шеврони, нашивки, нарукавні пов'язки. Забезпечення спецзасобами — ніякого, ми не хочемо з цим зв'язуватися», — зауважує член громадського формування.

Повноваження і діяльність громадських формувань

Стаття 10 Закону «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» передбачає, що для виконання завдань громадські фор-

мування з охорони громадського порядку і державного кордону та їх члени мають такі повноваження:

1. брати участь у забезпеченні охорони громадського порядку і державного кордону;
2. вживати спільно з поліцейськими заходів щодо припинення адміністративних правопорушень і злочинів;
3. представляти і захищати інтереси своїх членів у державних органах та підприємствах, установах, організаціях, навчальних закладах;
4. взаємодіяти з іншими органами громадської самодіяльності, що беруть участь у заходах, спрямованих на: ведення індивідуально-профілактичної роботи з особами, схильними до вчинення адміністративних правопорушень і злочинів; надання допомоги у боротьбі із злочинами у сфері економіки, податкового законодавства, а також пияцтвом, наркоманією, порушеннями правил торгівлі та у сфері благоустрою території міст, інших населених пунктів; охорону природи і пам'яток історії та культури; забезпечення безпеки дорожнього руху;
5. вносити до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності пропозиції щодо запобігання адміністративним правопорушенням і злочинам, виникненню причин і умов, що сприяють їх вчиненню;
6. підтримувати зв'язки з відповідними громадськими організаціями інших країн з метою обміну досвідом роботи.

Водночас стаття 9 цього Закону передбачає такі форми та методи роботи ГФ:

- спільне патрулювання і виставлення постів із поліцією та прикордонною службою (на прикордонних територіях),
- участь у забезпеченні охорони громадського порядку під час проведення масових заходів,
- участь у заходах правоохоронних органів, спрямованих на боротьбу з окремими видами правопорушень,
- спільне проведення з прикордонною службою огляду на маршрутах можливого руху порушників державного кордону,
- у разі виникнення надзвичайних ситуацій: надання невідкладної допомоги особам, які потерпіли від нещасних випадків чи правопорушень, та участь у рятуванні людей і майна, підтриманні громадського порядку у випадку стихійного лиха та інших надзвичайних обставин.

Одним з найважливіших серед них є спільне патрулювання вулиць разом з поліцією або прикордонних територій спільно з прикордонною службою. Закон передбачає можливість самостійного патрулювання членам ГФ лише у сільській місцевості шляхом виконання конкретних доручень керівника одного зі згаданих вище державних органів.

При цьому маршрут, час, місце та інші деталі патрулювання визначаються органом поліції або прикордонної служби і фіксуються у відповідних наказах. Маршрут патрулювання зазвичай планується спільно з поліцією та затверджується головою органу місцевої влади та начальником територіального органу Національної поліції України. Залежно від чисельності та активності громадського формування варіюється частота таких спільних патрулювань — десь приблизно один — два рази на тиждень або лише раз на місяць.

На практиці у випадках якісно налагодженої співпраці та довіри між органами Національної поліції та ГФ самостійне патрулювання членів ГФ здійснюється й у містах.

«Переважно ми здійснюємо патрулювання в районі (примітка — йде мова про район міста) спільно з працівниками поліції. Але і самі патрулюємо — нині маємо можливість щоночі виводити дві машини на патруль. Працівники поліції нам надають орієнтування, що саме зараз їх більше цікавить, в якому районі були скоєні які злочини. Також вони сприяють в підготовці маршруту, який ми спільно обговорюємо», — зазначає керівник громадського формування.

Ініціатива проведення спільних патрулювань надходить як від органів влади, так і від самого ГФ, що свідчить про повноцінну співпрацю.

Здебільшого ГФ не мають прямого зв'язку з Національною поліцією (проте є і ГФ, у яких налагоджений прямий зв'язок, а їхні рації працюють на дозволеному та погодженому з Укрчастотнаглядом каналі), а на місце вчинення правопорушення викликають поліцію через особисті контакти телефонним зв'язком, на що поліція реагує оперативно.

«Буває, йдемо, бачимо якусь неприємність — огразу викликаємо поліцію. І вони нормально реагують, огразу приїжджають. Вони добре знають, що ми не жартуємо», — наголошує член громадського формування.

Після спільного патрулювання члени громадського формування з охорони порядку готують звіт для поліції, в якому зазначаються місце, час, маршрут заходу, кількість учасників тощо. Ця інформація узагальнюється і в подальшому

передається Головному управлінню на рівні області, а далі — Національній поліції. На підставі зібраної інформації поліція готує огляди щодо проблемних ділянок роботи, де можна залучати громадські формування. Також є практика щорічного звітування перед депутатами місцевої ради.

Ініціатива з боку поліції надходить переважно у зв'язку з недостатньою кількістю сил громадської безпеки, які залучаються до забезпечення порядку під час проведення державних свят, урочистих заходів тощо. Можуть до ГФ звертатися з проханням забезпечити громадський порядок під час проведення масових заходів і громадські організації, і місцеві адміністрації.

При цьому для залучення членів ГФ до охорони масових заходів керівник територіального підрозділу поліції чи інших органів, що звертаються про допомогу, завчасно в офіційному порядку (листом) повинен звернутися до керівника ГФ.

«Будь-який захід, на який нас запрошують, потребує попереднього опрацювання, складення плану, попереднього виїзду на територію для огляду на предмет можливих проникнень, правопорушень тощо. Наприклад, коли ми супроводжували прощу — домовлялися з власниками магазинів та барів, розташованих на маршруті, щоб вони раніше завершили роботу у вечірній час для запобігання нетверезим особам на шляху», — розповідає керівник ГФ.

Нерідко учасники ГФ залучаються як поняті (свідки) в справах про адміністративні або кримінальні правопорушення, зокрема під час здійснення особистого огляду чи огляду речей особи (стаття 264 КУпАП) або особистого обшуку (частина 3 статті 208 Кримінального процесуального кодексу України (далі — КПК України)), що відбуваються в приміщенні органів правопорядку.

«Стосовно джерела ініціативи щодо спільної роботи, то вони надходять 50/50. Половина — від органів влади, половина — від нас. Бувають заходи, наприклад, пов'язані з «афганськими» чи чорнобильськими святами, тоді ми їх ініціюємо, і самі ж дивимось за порядком. А нас залучають на державні свята. Або, якщо щось серйозне, нас залучають як ідеальних свідків, понятих. Або поліція залучає як додаткові сили під час проведення рейдів», — зазначає очільник громадського формування.

Проте є й випадки, коли про такі варіанти подумали наперед і унеможливили використання учасників ГФ як ресурсу.

«У нас в статуті зазначено, що член ГФ не може бути свідком у разі скла-

дання протоколу. Часто у нас виникали конфлікти з правниками, тому що в нічний час знайти свідка для засвідчення факту порушення правил складно, тому зверталися з таким проханням до нас. Ми супроводжували цю машину, бачили дії водія чи вчинення правопорушення. Проте в статуті нашого ГФ прописано, що ми не можемо бути свідками, оскільки створені при райвідділі, тобто ми є частково допоміжним ресурсом для райвідділу, що прирівнюється до членства в «системі». Відповідно суд навіть до розгляду не візьме таку справу», — звернув увагу керівник ГФ.

Також законом надане право застосовувати спільно з поліцейськими заходи щодо припинення адміністративних правопорушень і злочинів, взаємодіяти з іншими органами, що беруть участь у заходах, спрямованих на ведення індивідуально-профілактичної роботи з особами, схильними до вчинення адміністративних правопорушень, злочинів тощо.

Положеннями КУпАП надається низка повноважень членам ГФ, а саме:

1. Складати протоколи в справах про адміністративне правопорушення згідно зі статтею 255 КУпАП за вчинення правопорушень, передбачених статтями 92 «Порушення вимог законодавства про охорону культурної спадщини», 148 «Пошкодження таксофонів», 152 «Порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів, правил благоустрою територій населених пунктів», 154 «Порушення правил тримання собак і котів», 160 «Торгівля з рук у невстановлених місцях», 175-1 «Куріння тютюнових виробів у заборонених місцях», 179 «Розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв на виробництві», 185-7 «Публічні заклики до невиконання вимог поліцейського чи посадової особи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України», 202 «Порушення прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України або режимних правил у контрольних пунктах в'їзду-виїзду» КУпАП. Залежно від виду правопорушення відповідні справи розглядаються Національною поліцією України, виконавчими комітетами місцевих рад чи судом.

Разом з тим на практиці ці повноваження не реалізуються, оскільки члени ГФ не мають бланків протоколів встановленого зразка. Також виникають конституційно-правові питання щодо можливості надання законодавцем недержавному органу (якими є ГФ) повноважень з притягнення осіб до адміністративної відповідальності;

2. Доставляти правопорушника до штабу ГФ з охорони громадського порядку і державного кордону згідно зі статтею 259 КУпАП з метою скла-

дення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим. Доставлення порушника повинно бути проведено в найкоротший термін. При цьому його перебування в штабі ГФ не може тривати більше однієї години.

Судова практика засвідчує, що члени ГФ здійснюють зупинку транспортних засобів і затримання осіб, які підозрюються у вчиненні адміністративного правопорушення. Наприклад, у Постанові Апеляційного суду Волинської області від 15 червня 2016 року в справі № 33/773/169/16 йдеться про факт зупинення представниками ГФ «Самооборона Волині» транспортного засобу у зв'язку з підозрою у керуванні водієм цього засобу в стані алкогольного сп'яніння. Вони самостійно викликали поліцейських на місце події та запропонували водієві пройти перевірку на стан сп'яніння.

Суттєвим недоліком слід визнати те, що суди не встановлюють реальну належність осіб до відповідного ГФ і не аналізують статутні документи ГФ (в судових рішеннях відсутні згадки про це).

Аналіз судової практики засвідчив наявність таких особливостей участі членів ГФ у справах про адміністративні правопорушення:

І. Члени ГФ визнаються судами належними свідками у справах про адміністративні правопорушення. На твердження осіб, які притягуються до відповідальності, що члени ГФ є підпорядкованими поліції особами, суди стверджують, що «громадські формування знаходяться у взаємодії з правоохоронними органами, а не у підпорядкуванні»¹⁶.

Однак у судовій практиці виявлені поодинокі випадки, коли залучення члена ГФ, який спільно з поліцейськими брав участь в охороні публічного порядку, як свідка вважаються порушенням вимог закону. Унаслідок цього результати проведеного огляду водія на стан сп'яніння визнано недійсними, адже, на думку суду, свідок залучив заінтересовану особу¹⁷.

¹⁶ Постанова Апеляційного суду Миколаївської області від 8 лютого 2017 року у справі № 33/784/61/17.

¹⁷ Постанова Апеляційного суду Хмельницької області від 23 січня 2018 року у справі № 33/792/23/18.

¹⁸ Постанова Апеляційного суду Рівненської області від 21 липня 2017 року у справі № 33/787/397/2017.

2. Пояснення свідка, який є поліцейським і одночасно членом ГФ, вважаються недопустимим доказом. Так, під час оформлення протоколу про адміністративне правопорушення один зі свідків заявив, що є членом ГФ, але згодом виявилось, що він є також працівником управління поліції охорони¹⁸. Це стало підставою для визнання недейсними результатів огляду водія на стан сп'яніння і закриття цього провадження.

3. У судах не склалася єдина практика щодо визнання допустимим доказом показань свідків, які є колишніми працівниками міліції. Так, у Постанові Апеляційного суду Чернівецької області від 22 грудня 2017 року в справі № 33/794/767/14 зазначено про те, що «показання свідка не могли бути взяті судом до уваги, оскільки останній (авт. — свідок) входить до складу громадського формування по охороні громадського порядку в смт. Берегомет, а також є колишнім працівником міліції з офіцерським званням». Це рішення зумовлено тим, що згідно зі статтею 272 КУпАП «як свідок у справі про адміністративне правопорушення може бути викликана кожна особа, про яку є дані, що їй відомі які-небудь обставини, що підлягають встановленню по даній справі». Апеляційний суд Запорізької області, навпаки, вважає обґрунтованими сумніви щодо неупередженості свідків, які «раніше працювали в державтоінспекції на посадах інспекторів дорожньо-патрульної служби відділу ДАІ ГУМВС України в Запорізькій області та були звільнені»¹⁹. І це стало підставою для закриття відповідної справи про адміністративні правопорушення.

4. Пояснення осіб як свідків є допустимим доказом, якщо вони були безпосередніми очевидцями факту вчинення адміністративного правопорушення²⁰. В іншому випадку (коли члени громадського формування викликаються поліцією після факту вчинення порушення і не можуть підтвердити факт вчинення проступку певною особою) ці показання визнаються судом недопустимим доказом²¹.

Часто необхідним для притягнення до адміністративної відповідальності порушника є прихід свідків на судові засідання і надання своїх показань, оскільки письмових пояснень, відображених у протоколі, для суду недостатньо.

Так, Апеляційний суд Запорізької області зазначив: «Письмові пояснення цих

¹⁹ Постанова від 6 жовтня 2017 року у справі № 33/778/659/17.

²⁰ Наприклад, Постанови Апеляційного суду Кіровоградської області від 8 лютого 2017 року у справі № 33/784/61/17, від 14 березня 2017 року № 33/781/49/17.

²¹ Наприклад, Постанова Апеляційного суду Київської області від 13 лютого 2017 року у справі № 33/780/88/17, Постанова Апеляційного суду Запорізької області від 14 березня 2017 року у справі № 33/778/64/17.

свідків, що знаходяться в матеріалах справи, на які послався суд першої інстанції в постанові, як на доказ вини особи, не є змістовними, оскільки в них не відображено, за яких обставин вказані особи були залучені у якості свідків у даній справі, чи були підстави для огляду особи за допомогою технічного засобу, тобто, чи були в нього наявні ознаки алкогольного сп'яніння та які саме, тощо»²².

Проектом Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень з питань охорони громадського порядку і державного кордону» від 27.03.2018 № 8206 пропонується позбавити членів ГФ повноважень з доставлення правопорушників, адміністративного затримання та складення протоколів, а також встановити заборону використання спеціальних засобів і зброї та пряму заборону на вчинення будь-яких самостійних дій без координації з органом поліції чи прикордонної служби. Зазначені зміни можуть частково поліпшити ситуацію, однак не відповідають на ключові питання про уповноважених осіб на здійснення охорони громадського порядку, їхні повноваження та здійснення контролю за їхньою діяльністю.

ГФ практикують застосування так званого «громадського затримання», тобто затримання без ухвали слідчого судді чи суду неуповноваженою службовою особою за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення. Таке затримання можливе стосовно особи, яка безпосередньо вчинила злочин або відразу після нього під час переслідування, в порядку, передбаченому статтею 207 КПК України. Положення цієї статті надає право будь-якій особі затримати підозрюваного у вчиненні злочину на місці та в подальшому передати його органом правопорядку. Більше того, допускає застосування сили з метою припинення злочину або обмеження свободи пересування затриманої особи до прибуття працівника органу правопорядку. Згідно зі статтею 38 Кримінального кодексу України (далі — КК України) не визнаються злочинними дії потерпілого чи інших осіб безпосередньо після вчинення посягання, спрямовані на затримання особи, яка вчинила злочин, і доставлення її відповідним органам влади, якщо при цьому не було допущено перевищення заходів, необхідних для затримання такої особи.

Хоча на практиці законність такого затримання, тобто встановлення реальних причин фізичного обмеження свободи пересування до прибуття поліції та їх відповідність закону, часто не оцінюється. Цей інструмент досить ефективний у боротьбі зі злочинністю. Таке затримання можливе в разі вчинення будь-якого злочину, на відміну від порядку затримання поліцейським (уповноваженою службовою особою), який обмежується тільки злочинами, санкція

²² Постанова від 14 березня 2017 року у справі № 33/778/64/17.

яких передбачає покарання у вигляді позбавлення волі. Тобто під час вчинення таких злочинів, як некваліфіковане (звичайне) хуліганство, нанесення легких тілесних ушкоджень, незаконні дії з банківськими картками тощо, у органів правопорядку, на відміну від членів громадських формувань, немає законних можливостей затримати особу «по гарячих слідах», а тільки за рішенням суду після обґрунтування причетності особи до цього злочину в порядку, передбаченому статтями 187-191 КПК України (так зване «ордерне» затримання).

Отже, члени ГФ мають навіть більше можливостей для протидії злочинності, ніж поліцейські. На практиці ж вони не завжди користуються цими повноваженнями, а залежно від ситуації. Якщо вона не потребує нагального втручання, то члени громадських формувань лише викликають поліцейських для подальшого реагування у встановленому законом порядку.

«Ніяк ми не затримуємо. Якщо бачимо якийсь бешкет — одразу викликаємо поліцію. А в сільській місцевості більше попереджаємо, щоб бешкетники «не гралися», — член громадського формування.

«Під час спільного патрулювання у с. Вільшани членами 7-го загону «Вільшанська народна дружина» Громадського формування з охорони громадського порядку «Корпус громадської безпеки» разом із гільничним офіцером поліції Войтенко Е.І. затриманий місцевий мешканець, неодноразово засуджений К., що скоїв крадіжку зварювального апарату із приватного помешкання місцевого жителя. Речові докази вилучено, факт крадіжки внесено до ЄРДР (авт. — Єдиний реєстр досудових розслідувань) № 12019220280000797 за ст. 185 ч. 3 КК України», — повідомлення у соціальній мережі «Facebook».

За результатами медіа-моніторингу знайдено 59 публікацій ЗМІ, з яких більше половини присвячено висвітленню діяльності ГФ, третину — діяльності так званім «національним дружинам». Приблизно п'ята частина всіх знайдених публікацій має критичний зміст.

Наприкінці січня 2018 року тема діяльності ГФ активно почала висвітлюватися у медіа у зв'язку з резонансною подією: у Києві відбувся видовищний марш центральними вулицями, коли «прийняли присягу» близько 600 членів ГО «Національні дружини», заснованого ветеранами полку «Азов». Журналісти намагалися розібратися: хто такі нові «дружинники», як вони планують захищати правопорядок на вулицях та на що мають право? У Міністерстві внутрішніх справ України зазначили, що:

«Громадська організація, яка виступила з декларацією про охорону громад-

ського порядку, не зареєстрована як громадське формування. У Києві вона не пройшла відповідні процедури. Але тут є колізія: ст. 207 КК України дозволяє кожному, якщо на ваших очах відбувається злочин, затримувати на місці злочину особу, яка його вчинила, і повідомляти у правоохоронні органи», — сказав радник міністра внутрішніх справ України Іван Варченко.

Відповідно до даних моніторингу відкритих джерел інформації деякі громадські формування з охорони правопорядку отримують фінансову підтримку від міських рад Вінниці, Дніпра, Києва, Луцька, Полтави, Рівного, Сум, Тернополя та Херсона в межах виконання місцевих програм щодо забезпечення правопорядку в громадах.

Варто зазначити, що механізм обрання ГФ, які отримуватимуть бюджетне фінансування, є вкрай закритим, і тому, по-перше, між представниками таких ГФ виникають численні конфлікти²³, а по-друге, у громадськості виникають запитання та претензії до конкретних ГФ щодо доцільності витрачання ними бюджетних коштів²⁴.

Місцеві активісти вважають, що фінансування всіх громадських організацій, благодійних фондів і громадських формувань за рахунок міського бюджету має відбуватись виключно на конкурсній основі²⁵.

Також часто до ГФ виникають претензії, що пов'язані з їхньою повсякденною діяльністю, оскільки маючи дозвіл на застосування спецзасобів члени ГФ іноді вдаються до вчинення протиправних дій²⁶.

²³ «Лідер СІ4 Євген Карась: Якщо у Києві будемо ми, «тітушки» просто боятимуться висунути ніс» [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://glavcom.ua/amp/interviews/lider-s14-jevgen-karas-yakshcho-u-kijevi-budemo-mi-titushki-prosto-boyatimutsya-visunuti-nis-462549.html>;

«У Києві претенденти на роль «муніципальної поліції» влаштовують між собою бійки і палять авто» [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://www.volynnews.com/news/society/u-kyievi-pretendenty-na-rol-munitsypalnoyi-politsiyi-vlashtovuut-mizh-s/>

²⁴ «Новостворене громадське формування з охорони громадського порядку «Меч» профінансують з міського бюджету [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://vlasno.info/politika/vlada/mistseva/item/19336-shche-odin-ozbroenij-pidrozdil-profinansuyut-z-kisheni-vinnichan>; «Сумнівна організація побила рекорд виділення коштів з міського бюджету Херсона» [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://visnik.ks.ua/tverd-hers-otr-ta-vytr-majzhe-195-tys-grn/>

²⁵ «Сумнівна організація побила рекорд виділення коштів з міського бюджету Херсона» [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://visnik.ks.ua/tverd-hers-otr-ta-vytr-majzhe-195-tys-grn/>

²⁶ «Розповіли, як «Варта порядку» перетворилась у збройне угруповання» [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.volynpost.com/news/94818-rozpovily-iak-varta-poriadku-peretvorylas-u-zbrojne-ugrupovannia>

У середині липня 2019 року у м. Ірпінь на базі Комунального підприємства «Муніципальна варта» формування з охорони громадського порядку Київської області провели свій регіональний форум. Метою зібрання було об'єднання формувань із охорони громадського порядку й державного кордону та ініціативних громадян задля протидії злочинності у спілку «Громадська безпека +380». Учасники заходу зокрема підтримали пропозицію щодо створення робочої групи керівників громадських формувань і юристів для доопрацювання проекту Закону України «Про муніципальну варту» від 18 травня 2015 року № 2890²⁷.

Координація та контроль за діяльністю громадських формувань

Відповідно до статті 16 Закону «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» місцеві державні адміністрації (далі — МДА) та органи місцевого самоврядування (далі — ОМС) у межах своєї компетенції спільно з органами Національної поліції та підрозділами Державної прикордонної служби України здійснюють координацію та контроль за діяльністю ГФ, заслуховують повідомлення та звіти керівників зазначених формувань.

Фактично МДА та ОМС не завжди здійснюють такі повноваження, а якщо здійснюють — то у різних формах — участі в роботі щомісячних засіданнях штабів, отримання від ГФ звітів, попередньо узгоджених з органами Національної поліції. Якщо ГФ отримують фінансування чи допомогу в межах якоїсь із місцевих програм — тоді їхні звіти регулярно заслуховуються на засіданнях відповідних рад або їх виконкомів.

Зі сторони ГУ НП з метою координації діяльності ГФ з охорони громадського порядку з керівниками громадських формувань проводяться спільні наради, а також розробляються тематичні плани проведення занять з правової та спеціальної підготовки членів громадських формувань.

На практиці координацією роботи з ГФ зазвичай займається керівник територіального підрозділу поліції, представники управління превентивної діяльності, а також дільничні офіцери поліції. Водночас законодавством²⁸ саме на діль-

²⁷ «Формування з охорони громадського порядку провели в Ірпені свій регіональний форум» [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://itvua.tv/news/formuvannia-z-okhrony-hromads-koho-poriadku-provely-v-irpeni-sviy-rehional-nyy-forum/>

²⁸ Інструкція з організації діяльності дільничних офіцерів поліції, затверджена Наказом МВС України від 28 липня 2017 року № 650 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17>

ничних офіцерів покладені питання співпраці з представниками ГФ з охорони громадського порядку та державного кордону. Вони надають допомогу в організації їх діяльності, беруть участь у проведенні спільних нарад, під час яких розробляються та погоджуються заходи із забезпечення публічної безпеки та порядку на територіях обслуговування та взаємодії з патрульною поліцією та її групами реагування (пункт 8 розділу III Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції)²⁹. Також дільничні офіцери поліції формують пропозиції щодо створення громадських формувань та/або призупинення (припинення) діяльності таких формувань, які неналежним чином виконують свої обов'язки (підпункт 3 пункту 5 Розділу III Інструкції).

«Є наказ № 650, де «дільничний офіцер поліції формує пропозиції...», але він не може формувати ніяких пропозицій, бо немає чітких формулювань в цьому документі. Цим якимось займається управління превентивної діяльності», — наголошує член громадського формування.

Використання та застосування зброї та спеціальних засобів

Відповідно до Наказу МВС України від 13 червня 2000 року № 379³⁰, членів ГФ віднесено до категорії осіб, яким дозволено мати засоби самооборони: газову та травматичну зброю. Видають їх в загальному порядку, передбаченому дозвоільною системою МВС України³¹. Тому, отримавши ліцензію, член ГФ може придбати відповідну зброю та використовувати її для самооборони.

Отже, ГФ уповноважені використовувати і застосовувати спеціальні засоби, які попередньо видаються органом поліції або прикордонної служби. Водночас нормативне регулювання цього питання складається з окремих наказів МВС України, які не узгоджені між собою. На наш погляд, доречно видається

²⁹ ГРПП — підрозділ поліції у населених пунктах, де не існує патрульна поліція. Ці групи зазвичай складаються з представників інших поліцейських підрозділів та утворюються за аналогією із слідчо-оперативними групами (СОГ).

³⁰ Відповідний наказ до останнього часу мав гриф ДСК, який було знято відповідно до протокольного рішення від 17 серпня 2017 року № 7 Комісії з питань роботи зі службовою інформацією в апараті Міністерства внутрішніх справ України. Однак на веб-сайті Верховної Ради України досі цей гриф відображається, що не дозволяє широкому колу користувачу скористатись інформацією, викладеною в ньому.

³¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії» від 7 вересня 1993 року № 706 // Веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/706-93-%D0%BF>

уніфікація порядку взаємодії з ГФ та чітке наділення їх вказаними повноваженнями нормами одного підзаконного акту.

Підзаконними нормативними актами детально визначений порядок придбання та використання спеціальних засобів і зброї членами ГФ з охорони громадського порядку та державного кордону³². Цими актами розмежовуються порядки для ГФ з охорони громадського порядку та державного кордону, хоча водночас вони є майже ідентичними.

Відомчими наказами передбачено, що члени ГФ, які мають дозвіл на придбання, зберігання та застосування спеціальних засобів, мають право під час спільного патрулювання застосовувати заходи фізичного впливу та власні або видані органом спеціальні засоби в межах, передбачених законодавством. Також у разі потреби громадським формуванням на період чергування його членів або проведення цільових заходів підрозділами охорони державного кордону можуть надаватись на договірних засадах мобільні радіотехнічні та спеціальні засоби, інші предмети екіпіровки прикордонних нарядів.

При цьому дозволяється придбання спеціальних засобів за рахунок коштів ГФ в порядку, визначеному його положенням (статутом).

Порядок використання зброї та спеціальних засобів виглядає так: зброя та спеціальні засоби зберігаються в зброярських кімнатах органу поліції або прикордонної служби. Їх видача проводиться лише після проходження членом ГФ правової та спеціальної підготовки, а також інструктажу. Під час спільного патрулювання вони видаються черговим органу прикордонної служби, членам ГФ, про що робиться відмітка у спеціальних документах. Після повернення з патрулювання член ГФ зобов'язаний здати зброю та спеціальні засоби під підпис. Відповідальність та контроль за обігом зброї та спеціальних засобів покладається на координатора спільного патрулювання з боку органу прикордонної служби чи Національної поліції.

На практиці громадські формування не завжди користуються цим повноваженням та не використовують спеціальні засоби.

³² Наказ МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок придбання, видачі та зберігання спеціальних засобів членів громадських формувань з охорони громадського порядку» від 27 квітня 2009 року № 183 // Веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0644-09>; Наказ МВС України «Про затвердження Інструкції про роботу з громадськими формуваннями з охорони державного кордону» від 15 вересня 2014 року № 948 // Веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1210-14>

«Спецзасоби ми не використовуємо. Носимо лише нагайки, але ними не користуємося (хіба що свого можемо впороти, якщо завинив)», — зауважує член громадського формування.

«Ніякі спецзасоби нам не видаються. Інколи ми використовуємо особисті спецзасоби — газові балончики та травматичну зброю», — розповідає член громадського формування.

«Спецзасоби набуваємо самостійно. Це гумова палиця, пластмасові наручники і газовий балончик. Застосовуємо у виняткових випадках», — зазначає член громадського формування.

«Зі спецзасобів ми користуємося переважно тільки дозволеним газовим балонком і стяжками, якими за необхідності проводимо затримання, бо кайданки для ГФ заборонені. Дуже мало членів ГФ мають травматичну зброю: якщо виходити з загальної кількості активних членів, яких зараз 54 особи, то з них лише 6 осіб отримали зброю будучи членами ГФ. Але це дійсно ті люди, які постійно беруть участь у нічному патрулюванні та супроводженні заходів», — наголошує керівник ГФ.

Відповіді обласних ГУ НП на запити щодо кількості виданих чи наявних, а також про кількість скасованих дозволів на придбання, зберігання та застосування спеціальних засобів у членів ГФ показали такі результати: в 11 областях ведуться обліки видачі та скасування дозволів на спецзасоби членам ГФ, у 9 областях — окремий облік за категоріями осіб — не ведеться. Ще 5 обласних управлінь відповіді на це питання не надали.

Основні причини скасування таких дозволів:

- втрата права на придбання, носіння та зберігання пристроїв,
- повідомлення про підозру або складання щодо власника пристрою повідомлення про підозру, яке не вручене внаслідок не встановлення його місця знаходження,
- наявність даних про систематичне порушення особою громадського порядку, зловживання спиртними напоями, вживання наркотичних речовин без призначення лікаря, інших одурманюючих засобів, скоєння насильства в сім'ї, що підтверджується документально,
- притягнення до кримінальної відповідальності,
- виключення зі складу громадського формування.

Тому, видається необхідним врегулювання цього питання у законодавстві, для того, щоб на регіональному рівні обліки велися відповідальними органами уніфіковано.

Застосування зброї (спеціального засобу) членом громадського формування не під час виконання своїх обов'язків заборонено і має наслідком відповідальність, передбачену статтею 174 КупАП.

У Постанові Київського апеляційного суду в справі № 753/19316/18 від 23 листопада 2018 року вказано: «Апеляційні посилання особи на ту обставину, що згідно положень п. 1 ч. 7 ст. 14 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» він мав право застосовувати спеціальний засіб з метою самозахисту, суд не приймає до уваги, оскільки вказана норма регламентує порядок застосування спеціальних засобів членами громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону лише під час виконання своїх обов'язків спільно з поліцейськими або прикордонниками».

Разом з тим, законодавством не визначено підстав і порядку застосування фізичної сили, спеціальних засобів та зброї. Можна припустити, що вони повинні збігатись з відповідним порядком, передбаченим статтями 41 — 46 Закону України «Про Національну поліцію» та, насамперед, загальними принципами застосування поліцейських заходів, зазначених у статті 29 цього Закону.

Унаслідок такої нечіткої нормативної регламентації є ризик зловживань та порушень з боку членів ГФ. Особливо з урахуванням того, що вони виконують свою діяльність на добровільній основі і від них не можна очікувати повного знання всіх гарантій прав людини і обмежень, встановлених законом (навіть після проходження членами ГФ короткого базового інструктажу). В умовах слабого контролю з боку поліції за порушеннями, які чиняють члени ГФ, така невизначеність може становити загрозу правам і свободам необмеженого кола осіб.

Гарантії здійснення діяльності (відповідальність)

Члени ГФ з охорони громадського порядку несуть загальну відповідальність кримінального, цивільно-правового характеру та адміністративну відповідальність. Тобто вони несуть відповідальність за протиправні дії на загальних підставах, як і будь-які інші громадяни.

Разом з тим керівник (координатор) спільного патрулювання з боку поліції,

якого керівництво поліції визначило відповідальним за проведення операції, несе також дисциплінарну відповідальність за неналежну організацію та контроль за здійснення таких заходів відповідно до положень Закону України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України».

Водночас законодавством передбачені гарантії діяльності членів ГФ, які полягають у додатковому захисті від протиправного втручання в їхню діяльність, що закріплює їх як спеціальних суб'єктів посягання в кримінальних та адміністративних правопорушеннях. Додаткові гарантії надаються у зв'язку із вразливістю діяльності членів ГФ, через ймовірність виникнення ризиків для їхнього життя і здоров'я під час здійснення функцій з охорони громадського порядку.

Кодексом України про адміністративні правопорушення встановлено адміністративну відповідальність за злісну непокору законному розпорядженню або вимозі члена ГФ з охорони громадського порядку і державного кордону (статті 185, 185-10 КУпАП). Своєю чергою, КК України встановлює кваліфіковані склади злочинів — [фізичний] опір члену ГФ з охорони громадського порядку і державного кордону (стаття 342 КК України), посягання на життя (вбивство або замах на вбивство) члена ГФ з охорони громадського порядку і державного кордону (стаття 348 КК України).

Припинення (ліквідація) формування з охорони громадського порядку

Законом передбачено, що діяльність ГФ з охорони громадського порядку і державного кордону може бути припинена шляхом примусового розпуску (ліквідації) або саморозпуску.

Примусовий розпуск (ліквідація) можливий у разі порушення ГФ вимог чинного законодавства щодо його діяльності за заявою органу державної реєстрації до суду шляхом оголошення заборони.

На практиці такі органи здебільшого звертаються до суду з позовами про припинення діяльності ГФ на підставі отриманого подання чи звернення про примусове припинення діяльності ГФ від органів Національної поліції.

Так, за даними Департаменту превентивної діяльності Національної поліції України за ініціативою органів поліції у 2016 році припинено діяльність 203 громадських формувань із охорони громадського порядку, у 2017 — 599, а у 2018 році — 630.

Підставами, якими обґрунтовують свої вимоги органи ГУ НП, є:

- невиконання громадським формуванням своїх обов'язків,
- неучасть членів ГФ у забезпеченні охорони громадського порядку та громадської безпеки,
- неучасть членів ГФ у запобіганні адміністративним правопорушенням і злочинам,
- відсутність співпраці з поліцією.

Отже, ГФ підлягає примусовому розпуску через порушення вимог законодавства щодо діяльності та формальне існування³³.

Також органи реєстрації зверталися щодо примусового припинення ГФ, яке впродовж року не виконує покладених завдань (позивач — міська рада м. Маріуполь, станом на квітень 2019 року, рішення суду прийняте не було). Згідно зі зверненням органів поліції, протягом 2016 — 2018 років представники ГФ не надали списку осіб, які перебувають у формуванні, для проведення перевірки за інформаційними базами МВС, не пройшли спеціально-правову підготовку, а також не надавали представників ГФ для проведення спільних патрулювань чи інших заходів.

У цих випадках підставами було фактично формальне існування. Щодо підстави «порушення вимог чинного законодавства» наразі не зрозуміло чи воно має бути одноразовим чи систематичним, одного чи кількох членів, з вини поліцейського чи прикордонника, які координують спільне патрулювання, або ж вчинене виключно членом (членами) ГФ. Ці питання можуть бути уточнені в Законі України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону».

Вирішення цих проблем запропоновано кількома вже згаданими законопроектами. Законопроект № 8206³⁴ передбачає доповнення переліку підстав для примусового розпуску ГФ.

³³ Наприклад, рішення Сумського окружного адміністративного суду у справі № 480/4503/18 від 30.01.2019 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79493890>; рішення Донецького окружного адміністративного суду у справі №200/5763/19-а від 21.06.2019 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82533697>

³⁴ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення окремих положень з питань охорони громадського порядку і державного кордону від 27 березня 2018 р. № 8206 [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://w1.l.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63749

Так, крім органу реєстрації, ініціювати питання примусового розпуску ГФ зможуть посадові особи органів Національної поліції України і підрозділів Державної прикордонної служби України, а також особи, права яких порушили під час здійснення діяльності члени ГФ. У першому випадку існує позиція поліцейських, відповідно до якої достатньо неактивності громадського формування, тобто відсутності спільного патрулювання, хоча за своїм змістом це не є порушенням вимог чинного законодавства.

«В процесі реєстрації вивчали судово-прокурорську практику закриття таких організацій. Бачили іноді, як голови селищних рад формували практично організовані банди, вони їх реєстрували, постачали травматичною зброєю, одягали у військову форму, а ті діяли в інтересах незрозуміло кого і врешті-решт їх змушені були закрити», — розповідає член громадського формування.

Законопроект № 7245³⁵, розроблений Адміністрацією Державної прикордонної служби України та Національною поліцією України, пропонує надавати повноваження органам Державної прикордонної служби України та Національної поліції України подавати до суду заяви у разі невиконання громадським формуванням протягом року основних завдань, визначених законом, чи порушення ними вимог чинного законодавства щодо його діяльності.

«Готується відповідний лист до органу реєстрації щодо ліквідації конкретного ГФ у зв'язку з тим, що воно не бере участі в охороні громадського порядку. Або лист пишеться керівнику ГФ та пропонується здійснити саморозпуск формування. Або через прокуратуру та суд, але на моїй пам'яті таких примусових заходів не було», — зазначає представник Управління превентивної діяльності місцевої поліції.

Висновки і рекомендації до розділу

За своїм змістом ГФ з охорони громадського порядку і державного кордону — єдина спеціальна, прямо передбачена законом форма участі громадян в охороні публічного порядку. Разом з тим законодавче забезпечення їх діяльності відверто застаріле та багато в чому повторює «радянську» модель діяльності «дружинників».

Водночас нормативно-правові акти містять велику кількість прогалин, що не-

³⁵ Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» № 7245 від 27.10.2017 [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62813

суть ризики порушення прав і свобод людини з боку ГФ. Необхідно концептуально допрацьовувати і переглядати їх, оновлювати законодавчу базу відповідно до вимог часу і рухатися в напрямі уніфікації наявних ініціатив у цій сфері. Необхідні чіткі функції, повноваження, порядок утворення та ліквідації, жорсткий і системний контроль з боку державних органів і органів місцевого самоврядування тощо.

РОЗДІЛ II.

**МІСЦЕВІ
ФОРМУВАННЯ
З ОХОРОНИ
ГРОМАДСЬКОГО
ПОРЯДКУ**

Документи Ради Європи щодо поліцейської діяльності на місцевому рівні передбачають, що ця функція може бути покладена на органи місцевого самоврядування.

Так, у пункті І «Декларації про поліцію», схваленої Резолюцією Парламентської асамблеї РЄ від 8 травня 1979 року № 690 (1979), зазначено, що поліція є публічною службою, створеною за законом, та яка відповідає за дотримання закону. У Декларації зазначено, що поліцейські функції з охорони публічного порядку, державної безпеки та розслідування правопорушень можуть виконувати як державні, так і муніципальні органи.

У Європейському кодексі поліцейської етики, схваленому резолюцією Комітету міністрів держав-членів Ради Європи Rec (2001) 10 від 19 вересня 2001 року, зазначено, що «останні кілька років у Європі простежується чітка тенденція повніше інтегрувати поліцію в громадянське суспільство та наближати її до населення» і «ця мета в низці держав-членів досягається за допомогою розвитку «поліції за місцем проживання»³⁶.

В Європейській хартії місцевого самоврядування, ратифікованій Україною 15 червня 1997 року, закріплюються такі концептуальні засади європейської концепції місцевого самоврядування, як право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення³⁷.

В Україні органи правопорядку досі продовжують повною мірою належати до системи органів виконавчої влади і діють централізовано — відповідно до принципів субординації та підпорядкування центральному органу виконавчої влади. Але протягом тривалого часу ведуться активні дискусії і щодо місцевої поліції — підрозділів органів місцевого самоврядування, які виконують поліцейські функції та отримують фінансування з місцевих бюджетів. Так, упродовж 2001 — 2015 років розроблено більше семи тематичних законопроектів, наприклад, «Про міліцію місцевого самоврядування» (2002), «Про місцеву поліцію» (2009), «Про варту» (2014), «Про муніципальну поліцію» (2014) тощо. В усіх законопроектах тією чи іншою мірою висвітлена позиція, за якою місцева поліція повинна перебувати у повному розпорядженні органів місцево-

³⁶ Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / За заг. редакцією О. А. Банчука. — Київ, 2013. — С. 17.

³⁷ Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. // Веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036

го самоврядування, не перебуваючи в системі МВС України чи Національної поліції України. Водночас координація їх діяльності може здійснюватися виконавчими органами місцевих рад спільно з органами поліції.

У 2015 році в парламенті було зареєстровано законопроект «Про поліцію і поліцейську діяльність» № 1692-I³⁸, який передбачав функціонування в системі поліції місцевої поліції як виконавчого органу місцевої ради, що утворюється в кожній громаді (стаття 6). За цим законопроектом, місцева поліція повинна була складатися зі служби дільничних інспекторів і служби патрулювання.

Згодом проект відкликали, а в ухваленому Законі України «Про Національну поліцію»³⁹ будь-які згадки про місцеву поліцію відсутні.

Натомість у 2015 році в першому читанні ухвалено проект Закону «Про муніципальну варту» № 2890⁴⁰, яким пропонувалось створювати в громадах не місцеву поліцію, а інші підрозділи правопорядку (муніципальні варті). Саме він визначався Урядом у Плані заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні як пріоритетний для супроводження в парламенті (пункт 3 Плану)⁴¹. Однак у зв'язку із закінченням повноважень VIII скликання Верховної Ради України він був автоматично відкликаний згідно з Законом України «Про регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI.

Попри врахування висловлених громадськістю та органами влади зауважень, цей закон не розглядався у другому читанні з певних причин. Серед них — відсутність повноцінного розуміння співіснування поліції та муніципальних варт, а також недопущення дублювання їх функцій. Політичною причиною такого вагання з ухваленням Закону вважають, що за умов ескалації воєнного конфлікту з Російською Федерацією створення організованої спільноти з легітимним соціальним статусом вартових може загрожувати національній безпе-

³⁸ Проект Закону України «Про поліцію і поліцейську діяльність», реєстр. № 1692-I від 27 січня 2015 року [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53719

³⁹ Закон України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 40-41, ст. 379.

⁴⁰ Проект Закону України «Про муніципальну варту», реєстр. № 2890 від 18 травня 2015 року [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55192

⁴¹ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 22 вересня 2016 р. № 688-р // Офіційний вісник України. — 2016. — № 78. — ст. 2607.

ці України та призведе до сепаратистських заворушень⁴².

Також варто звернути увагу на Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 16 вересня 2014 року № 1680-VII, стаття 9 якого передбачає, що в окремих районах Донецької та Луганської областей рішенням міських, селищних, сільських рад створюються загони народної міліції, на які покладається реалізація завдань з охорони громадського порядку в населених пунктах цих районів. Відповідно до Закону такі загони утворюються на добровільних засадах із числа громадян України, які постійно проживають у відповідних населених пунктах окремих районів Донецької та Луганської областей, а координація їхньої діяльності здійснюється відповідними сільськими, селищними та міськими головами.

Реалізація цього Закону стосується особливого порядку, тому не буде розглядатись у цьому дослідженні.

Не дочекавшись законодавчих змін, в громадах (особливо, в містах) почали виникати різноманітні формування місцевого самоврядування з охорони правопорядку під назвами «муніципальні (місцеві) поліції», «муніципальні (місцеві) варті», «муніципальні (місцеві) дружини» тощо.

Зважаючи на ці факти, український законодавець рано чи пізно повинен ухвалити остаточне рішення в питанні децентралізації поліцейської діяльності. Водночас повна заборона і протидія бажанню людей допомагати поліції не відповідає сучасним тенденціям у світі, адже за влучним висловом С. Вайта: «Роль поліції вже не полягає просто у забезпеченні правопорядку шляхом застосування сили чи примусу, а передбачає надання послуг — «для громадян і разом із громадянами»⁴³.

Правове регулювання діяльності місцевих формувань з охорони громадського порядку в Україні

Місцеві формування утворюються рішеннями місцевих рад у порядку, передбаченому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (далі — Закон про місцеве самоврядування),

⁴² Орлов В.А. Правові засади становлення муніципальної варті в Україні // Правовий часопис Донбасу. — № 1 (66). — 2019. — С. 64.

⁴³ White S. The Importance of Community Policing in Troubled Times. Conference Paper for the International Crime Prevention Conference. — 14-17 November 2011. — Singapore.

у формах комунальних підприємств, комунальних організацій (установ), або рідше — як виконавчі органи місцевого самоврядування (наприклад, департамент муніципальної варті Луцької міської ради).

Стаття 140 Конституції України та стаття 2 Закону про місцеве самоврядування гарантують право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Виходячи з положень Закону про місцеве самоврядування такими «питаннями місцевого значення» у сфері забезпечення правопорядку визнаються:

- у галузі житлово-комунального господарства: контроль за роботою громадських вбиралень, стоянок та майданчиків для паркування автомобільного транспорту, якістю питної води, станом благоустрою населених пунктів, дотриманням правил паркування транспортних засобів (стаття 30);
- у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища: контроль за поведінням із відходами, додержанням земельного та природоохоронного законодавства, а також контроль заходів щодо землеустрою (стаття 33).

А статті 38 і 38-І цього Закону визначають повноваження місцевого самоврядування щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, а також у сфері надання безоплатної правової допомоги.

Відносини органів місцевого самоврядування з комунальними підприємствами, установами та організаціями будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності (стаття 17 Закону).

До того ж це конституційне повноваження органів місцевого самоврядування — статтею 143 Конституції України передбачено, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їхньою діяльністю.

Шостий апеляційний адміністративний суд, розглядаючи справу № 810/213/18, у своїй Постанові від 27 листопада 2018 року визнав, що Білоцерківська міська рада Київської області має право утворювати Комунальне підприємство «Муніципальна варта» на підставі положень статті 143 Конституції України, пункту

30 частини I статті 26 та статті 38 Закону про місцеве самоврядування, а також пункту 5 статті 58 та статті 78 Господарського кодексу України. Суд не взяв до уваги доводи позивача, що створенням цього Комунального підприємства дублюється діяльність вже наявних правоохоронних органів, оскільки орган «Муніципальна варта» «виконує покладені на нього обов'язки лише у порядку взаємодії з правоохоронними органами та жодним чином не перебирає на себе повноваження, які законодавчо закріплені за іншим органом».

Суд не взяв до уваги і твердження про можливість обмеження прав осіб в діяльності цього комунального підприємства: «доводи, що [...] мешканці міста Біла Церква можуть бути позбавлені особистої свободи буквально за будь-що, не беруться до уваги, оскільки тривалість затримання особи-правопорушника працівниками комунального підприємства Білоцерківської міської ради «Муніципальна варта» обмежується часом прибуття на місце виклику працівників поліції і не може розцінюватися як порушення права на свободу та особисту недоторканність затриманого правопорушника».

Утворення муніципальної варті як департаменту в міській раді (виконавчого органу міської ради) також відповідає вимогам Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», оскільки «не дублює повноваження органів Національної поліції і такі органи не підміняють її»⁴⁴.

В іншій справі суд визнав, що міська рада, створюючи муніципальну варту у формі комунального підприємства, реалізує не владні повноваження, а «організаційно-господарські повноваження у процесі управління господарською діяльністю (частина 6 статті 3 Господарського кодексу України)»⁴⁵.

Результати проведеного аналізу ЄДР дозволяють зробити висновок про те, що комунальні підприємства та організації (установи) з охорони громадського порядку правопорядку створені в 43-х містах України (в тому числі в 9-ти містах — обласних центрах). Найбільшою їхня кількість є на Вінниччині, Дніпропетровщині, Київщині та Одещині (по 5 у кожній області). Втім, не можна стверджувати, що цей перелік є вичерпним, оскільки у ЄДР передбачена можливість пошуку із визначенням організаційно-правової форми юридичної особи та зазначенням повного чи скороченого найменування, в той час як пошук за видами діяльності неможливий. Відповідно, у разі існування місцевих формувань з охорони громадського порядку з не загальноприйнятими, а специфічними власними назвами — цим аналізом їх не ідентифіковано.

⁴⁴ Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 20 грудня у справі № 876/10077/17.

У містах Луцьк, Тернопіль та Ужгород у структурі виконкомів міських рад створені відповідні структурні підрозділи (департаменти/управління муніципальної варті), до завдань яких належить забезпечення та охорона громадського порядку, взаємодія з ГФ.

В той час у Полтаві⁴⁶, Рівному⁴⁷, Херсоні⁴⁸, Черкасах⁴⁹ та Чернівцях⁵⁰ депутати міських рад вирішили недоцільним створення таких комунальних підприємств, установ чи організацій через низку причин. По-перше, через відсутність прийнятого закону про муніципальні варті, по-друге, через брак фінансування, оскільки утримання таких місцевих формувань потребуватиме значних витрат з бюджету, по-третє, через наявність численних підтверджень низької ефективності діяльності аналогічних підприємств у інших містах України.

У деяких громадах положення про місцеві формування з охорони громадського порядку закріплені в основному документі місцевої громади — Статуті територіальної громади. На сьогодні це реалізовано в статутах міст Львів, Луцьк та Тернопіль. Так, у частині 3 статті 66 Статуту територіальної громади м. Львова зазначено: «З метою підвищення рівня захищеності життя, здоров'я, прав і свобод громадян, їх власності, сприяння охороні громадського порядку у м. Львові, запобіганню правопорушенням, посиленню боротьби зі злочинністю, Львівська міська рада утворює муніципальну варту, яка утримується за рахунок коштів міського бюджету м. Львова». Місцеві формування, утворені у формі комунальних підприємств чи організацій, діють відповідно до завдань, визначених у їхніх статутах, які затверджуються органами місцевого самоврядування та реєструються в органах юстиції.

⁴⁵ Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 7 червня 2017 року у справі № 750/3043/17.

⁴⁶ «Полтавський міськраді запропонували створити КП «Муніципальна варта» з фінансуванням 6,6 млн грн на рік» [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://poltava.to/news/50339/>

⁴⁷ «Порушення правил паркування у Рівному та досвід цивілізованого світу: коментарі фахівців» [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://rv.suspilne.media/news/13779>

⁴⁸ «У Херсоні депутати міської ради не підтримали створення «Муніципальної варті»» [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2432682-u-hersoni-deputati-ne-pidtrimali-stvorennia-municipalnoi-varti.html>

⁴⁹ У Черкасах сумніваються, чи потрібна муніципальна варта [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://procherk.info/news/7-cherkassy/66658-u-cherkasah-sumnivajutsja-mi-potribna-munitsipalna-varta>

⁵⁰ «Створення муніципальної поліції у Чернівцях — беззмислове, — О. Каспрук» [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://www.youtube.com/watch?v=5SnEtGpyaUw>

Законодавство не визначає особливих вимог до статуту комунальних підприємств чи організацій, а тому згідно з частиною 4 статті 57 Господарського кодексу України статут повинен містити відомості про найменування, мету і предмет діяльності, розмір і порядок утворення статутного капіталу та інших фондів, порядок розподілу прибутків і збитків, про органи управління і контролю, їх компетенцію, про умови реорганізації та ліквідації суб'єкта господарювання.

У статутах таких комунальних підприємств чи організацій зазначають детально мету їхньої діяльності. У результаті аналізу статутів 20-ти місцевих формувань з охорони громадського порядку, з'ясовано, що основними положеннями, які визначають мету створення та діяльності цих формувань, є:

- забезпечення в межах, визначених законодавством, прав членів територіальної громади в сфері благоустрою та громадського порядку, захисту прав споживачів;
- формування у мешканців міста активної громадської позиції щодо збереження довкілля, об'єктів та елементів благоустрою;
- забезпечення чіткого виконання суб'єктами господарювання та громадянами обов'язків у сфері благоустрою та громадського порядку;
- захист майна, забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів господарювання та фізичних осіб, органів державної влади та місцевого самоврядування;
- забезпечення контролю за здійсненням заходів з охорони майна та фізичних осіб;
- здійснення іншої господарської діяльності, не забороненої законом, з метою отримання прибутку.

Для багатьох формувань мета діяльності передбачена додатково такими пунктами:

- створення належних умов для виконання рішень міської ради та її виконавчих органів (в окремих — сприяння виконанню рішень або ж взагалі — забезпечення їх виконання в межах компетенції);
- розвиток та вдосконалення сфери надання послуг з охорони власності та громадян;
- попередження та запобігання правопорушенням, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку.

Для деяких формувань мета деталізована і такими положеннями:

- контроль за графіком руху громадського транспорту, правилами паркування автомобілів (КП «Муніципальний контроль», м. Прилуки);
- забезпечення особистої безпеки, життя та здоров'я посадових осіб міської ради та її виконавчих органів під час виконання ними службових обов'язків;
- сприяння правоохоронним органам в сфері здійснення охоронної діяльності;
- сприяння виконавчим органам міської ради у забезпеченні демонтажу об'єктів самочинного будівництва, незаконно встановлених об'єктів (тимчасових споруд, малих архітектурних форм тощо) на території міста (КП «Варта», м. Сміла);
- сприяння органам Національної поліції у виявленні та розкритті злочинів, розшуку осіб, які їх вчинили, захисті інтересів територіальної громади підприємств, установ, організацій від злочинних посягань;
- участь у забезпеченні безпеки дорожнього руху та боротьбі з дитячою бездоглядністю та правопорушеннями неповнолітніх;
- взаємодія з іншими правоохоронними і контролюючими структурами з питань попередження та профілактики порушень правопорядку (КП «Муніципальна варта», м. Івано-Франківськ).

Фінансування діяльності комунальних підприємств, установ та організацій (місцевих формувань) відбувається за рахунок місцевих бюджетів у межах програм з охорони громадського порядку та безпеки. Це передбачає Закон про місцеве самоврядування, адже до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належить встановлення для підприємств, установ та організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету (пункт 29 частини І статті 26).

Водночас в окремих громадах виникають проблеми через недостатнє законодавче врегулювання діяльності місцевих формувань та фінансування зокрема.

«КП «Муніципальна варта» напряму підпорядковане міському голові, а фінансується через департамент громадського порядку та цивільного захисту міськради, оскільки цей структурний підрозділ є головним розпорядником коштів. Іноді така схема фінансування заважає, бо існує багато бюрократичних перепон. Всі закупівлі у міськраді зараз здійснюються через систему «Prozorro».

КП «Муніципальна варта» здійснює закупівлю автомобілів, спецзасобів захисту, форми. Всі закупівлі, які коштують більше 3 тис. грн, йдуть через цю систему. Але вона більш зосереджена на вартості, а не на якості, тож дуже часто відбуваються закупівлі неякісних товарів, навіть попри ретельно прописані технічні завдання», — розповідає керівник одного з КП.

Варто зауважити, що в окремих випадках місцеві формування також отримують ліцензію, яка надає право на здійснення охоронної діяльності в порядку, передбаченому Законом України «Про охоронну діяльність» від 22 березня 2012 року № 4616-VI.

Проаналізувавши правові засади, можна погодитись із визначенням місцевої поліції (варти), яке запропонувала Н. В. Капітонова: «... виконавчий орган місцевого самоврядування, що створюється місцевою радою, підконтрольний і підзвітний їй і фінансується з місцевого бюджету з метою забезпечення інтересів територіальної громади та її обслуговування у сфері підтримки правопорядку за умов тісної співпраці та взаємодії з іншими органами правопорядку»⁵¹.

При цьому можна виокремити такі ознаки місцевої поліції (варти) в структурі органів публічної влади як виконавчого органу місцевого самоврядування:

1. створюється місцевою радою в структурі її виконавчих органів;
2. фінансується за рахунок коштів місцевого бюджету;
3. створення є не обов'язком територіальної громади, а її правом;
4. підконтрольна та підзвітна місцевій раді;
5. підпорядкована виконавчому комітету місцевої ради;
6. метою діяльності є забезпечення інтересів територіальної громади та її обслуговування у сфері підтримки правопорядку;
7. функціонує в тісній співпраці та взаємодії з іншими органами правопорядку;
8. володіє необхідною для реалізації покладених на неї повноважень системою сил, знарядь і засобів;
9. компетенція визначається територіальною громадою відповідно до чинного законодавства;
10. до її складу входять лише цивільні особи.

⁵¹ Капітонова Н. В. Муніципальна поліція в структурі органів публічної влади: теоретико-правове дослідження. Дисертація на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук. — Київ, 2017. — С. 76.

Службовці місцевих формувань

У випадку утворення місцевого формування як виконавчого органу місцевого самоврядування, його службовці отримують статус, передбачений статтею 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» і статтею 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III — статус посадової особи місцевого самоврядування. Так, посадовою особою місцевого самоврядування визнається особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Водночас законодавство не передбачає жодних обмежень щодо прийняття на роботу осіб до комунального підприємства, крім загальних положень законодавства України про працю. Фактично, працівником такого місцевого формування може бути будь-який працездатний громадянин, іноземець або особа без громадянства.

Виходить, у складі таких місцевих варт теоретично можуть працювати будь-які особи, в тому числі й ті, судимість з яких не знята або не погашена у встановленому законом порядку, хворі на хронічний алкоголізм і наркоманію тощо.

Законодавство не містить обмежень щодо граничної чисельності місцевих формувань. Відповідно, кількість працівників повністю залежить від розміру фінансування з боку органу місцевого самоврядування.

Суди визнають залучення працівників місцевої варті як свідків таким, що не суперечить меті і завданням варті та вимогам закону, «оскільки вказані особи представляють інтереси держави та суспільства і не є заінтересованими особами»⁵². У Постанові Апеляційного суду Івано-Франківської області від 4 липня 2017 року в справі № 33/779/264/2017 зазначено: «Той факт, що вказані свідки є працівниками КП «Муніципальна варта», не може бути підставою для визнання їх показань недопустимими, оскільки в межах справи про притягнення до відповідальності особи відсутні жодні відомості щодо упередженості або будь-якої зацікавленості вказаних свідків».

В іншій справі суд встановив, що залучений як свідок працівник місцевої варті

⁵² Постанова Апеляційного суду Херсонської області від 17 листопада 2017 року в справі № 33/791/545/2017, Постанова Апеляційного суду Івано-Франківської області від 8 лютого 2017 року у справі № 33/779/51/2017.

повинен бути очевидцем вчиненого адміністративного правопорушення⁵³.

Також слід мати на увазі, що для суду недостатньо лише письмових пояснень службовців місцевого формування, вони повинні бути безпосередньо досліджені в судовому засіданні. «Письмові пояснення свідка до уваги судом не беруться, оскільки такі показання не були безпосередньо досліджені в судовому засіданні», — вказано у Постанові Апеляційного суду Волинської області від 18 квітня 2018 року в справі № 33/773/183/18. Однак є випадки, коли одних лише письмових пояснень двох свідків, які стали очевидцями вчинення адміністративного правопорушення, для суду достатньо⁵⁴.

Ідентифікація (знаки розрізнення) місцевих формувань

Для місцевих формувань закон не передбачає жодних спеціальних знаків розрізнення. На практиці вони використовують однострій, подібний до поліцейського, чи міський камуфляж, для того, щоб їх ідентифікували як органи правопорядку. Це проявляється по-різному, але може бути і копіювання емблем МВС України та поліції, і використання погонів, шевронів, нашивок, індивідуальних жетонів, форми, зокрема кашкети, зовнішнє оформлення автомобілів, шоломів типу «сфера», бронежилетів тощо.

Найменування місцевих формувань повинно містити інформацію про її організаційно-правову форму та назву. Важливо звернути увагу на пов'язану з найменуваннями місцевих формувань проблему, яка до останнього часу була не вирішена належним чином, а саме — наявність у найменуванні слова «поліція».

У деяких містах (наприклад, у Вінниці, Дніпрі, Ужгороді, Тернополі, Луцьку) органами юстиції зареєстровано комунальні підприємства з назвою «муніципальна поліція», попри те, що Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань» містив заборону використання в назві юридичних осіб приватного права повне чи скорочене найменування державних органів або органів місцевого самоврядування, або похідні від цих найменувань.

На сьогодні ця проблема здебільшого вирішена ухваленням Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо використання найменування та ознак належності до Національної поліції України» від 2 жовтня 2018

⁵³ Постанова Апеляційного суду Івано-Франківської області від 4 липня 2017 року у справі № 33/779/264/2017.

⁵⁴ Постанова Волинського апеляційного суду від 27 березня 2019 року у справі № 33/802/106/19.

року № 2584-VIII. Закон, який набув чинності 2 травня 2019 року, доповнив Закон України «Про Національну поліцію» статтею 5-1, яка встановила, що використання ознак належності до поліції, найменування поліції або похідних від нього, у тому числі викладених іноземною мовою, на одязі, транспортних засобах, будівлях, бланках документів, у найменуванні забороняється, і взагалі може здійснюватися виключно поліцією, а в інших випадках — за рішенням керівника поліції. Одночасно цим Законом було встановлено адміністративну відповідальність за порушення цих правил, а саме: за «незаконне використання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними особами, фізичними особами — підприємцями, а також громадськими об'єднаннями ознак належності, найменування Національної поліції України або похідних від нього, у тому числі викладених іноземною мовою, на одязі, транспортних засобах, будівлях, бланках документів, у найменуванні» шляхом доповнення КупАП статтею 184-3.

На сьогодні більшість «муніципальних (місцевих) поліцій» змінили своє найменування відповідно до чинного законодавства. Проте окремі формування і надалі продовжують здійснювати свою діяльність із назвою, що суперечить вимогам законів. Вважаємо таку діяльність неприпустимою, адже хоча комунальні підприємства чи організації (установи) є юридичними особами публічного права, не варто створювати та реєструвати підприємства таких суб'єктів, які вводять в оману людей і створюють уявлення, що поряд із централізованою Національною поліцією України є ще автономні від неї місцеві поліцейські сили.

Повноваження місцевих формувань

Для досягнення мети та виконання покладених завдань місцеві формування з охорони громадського порядку в межах своєї компетенції здійснюють такі види діяльності:

- рейди та патрулювання з метою недопущення порушень;
- охорону громадського порядку та громадської безпеки;
- охоронну діяльність;
- оформлення актів обстеження (приписів) про усунення правопорушень у сфері благоустрою громади;
- складення протоколів про адміністративні правопорушення;
- інформаційно-роз'яснювальну роботу з метою недопущення правопорушень;
- розгляд звернень громадян тощо.

Повноваження місцевих формувань з охорони громадського порядку здебільшого стосуються сфер житлово-комунального господарства, земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища.

Згідно зі статтями 218, 219 КУпАП наразі близько 40 видів справ про адміністративні проступки розглядають адміністративні комісії при виконавчих органах місцевих рад і виконавчі комітети місцевих рад. Але контроль у зазначених сферах і початок відповідних проваджень у справах про адміністративні правопорушення здійснюють саме представники місцевих формувань.

Очевидно, що перелік діянь, які можуть переслідувати представники органів місцевого самоврядування, не охоплює всього спектру питань зі сфери життєдіяльності територіальних громад. Крім того, можливість розгляду справ про адміністративні правопорушення визнається не власним (самоврядним), а делегованим повноваженням виконавчих органів місцевих рад (підпункт 4 пункту б) частини першої статті 38 Закону про місцеве самоврядування).

Здійснена класифікація законодавця свідчить про те, що повноваження з притягнення до адміністративної відповідальності не вважаються за своїм змістом «питаннями місцевого значення». Однак за відсутності цих повноважень у органів самоврядування, вони позбавлені повноцінних можливостей забезпечити правопорядок на території громади.

Із переліку адміністративних проступків, які підвідомчі органам місцевого самоврядування (адміністративним комісіям і виконавчим комітетам), лише щодо половини (20 справ) ці органи мають повну адміністративну юрисдикцію. Тобто представники місцевих формувань мають повноваження складати протоколи про ці види адміністративних правопорушень, а уповноважені органи місцевого самоврядування вправі розглядати відповідні справи та застосовувати адміністративні стягнення. Зокрема, йдеться про перевірку додержання таких важливих для безпеки громад правил і порядків, як правила користування енергією, водою чи газом (стаття 103-1 КУпАП), житловими будинками і приміщеннями (стаття 150 КУпАП), правила благоустрою населених пунктів (стаття 152 КУпАП), утримання собак і котів (стаття 154 КУпАП), правила торгівлі (стаття 155 КУпАП), зокрема торгівлі пивом, алкогольними напоями і тютюновими виробами (стаття 156 КУпАП) та торгівлі на ринках (стаття 159 КУпАП) тощо.

В інших 20 категоріях справ адміністративні комісії і виконавчі комітети лише приймають постанови про адміністративні правопорушення, а розпочинати відповідні провадження і складати протоколи про адміністративні проступки

уповноважені виключно представники органів державної влади (Національної поліції, інспекційних органів тощо). До них належать такі справи: про порушення вимог охорони культурної спадщини (стаття 92 КУпАП), воровання в громадських місцях (стаття 181 КУпАП), заняття проституцією (стаття 181-1 КУпАП), порушення вимог щодо захисту від шуму та правил додержання тиші (стаття 182 КУпАП) тощо.

Виходить, ефективність заходів органів місцевого самоврядування з протидії цим видам адміністративних правопорушень повністю залежить від діяльності державних органів, оскільки представники ОМС не можуть самостійно розпочати провадження навіть у випадках самостійного виявлення чи повідомлення їм про обставини вчинення певного адміністративного проступку.

Результати аналізу судової практики демонструють, що місцеві формування найчастіше займаються запобіганням і притягненням до відповідальності за вчинення таких адміністративних правопорушень:

- 1) порушення правил дорожнього руху у вигляді керування транспортним засобом в стані сп'яніння (стаття 130 КУпАП);
- 2) порушення правил благоустрою (стаття 152 КУпАП) у вигляді:
 - нецільового використання земельної ділянки, наданої для розміщення паркування автомобілів;
 - самовільного використання об'єкта благоустрою (земельної ділянки) для розміщення об'єктів, які здаються в оренду;
 - самовільного встановлення тимчасової споруди (торгового павільйону, гаражу, торговельної експозиції, рекламної конструкції, паркану);
 - самовільного перекриття проїзду транспортних засобів до внутрішнього двору багатоквартирного будинку⁵⁵;
 - відмови від укладення договору на вивіз побутових відходів⁵⁶;
 - спалювання сухого листя і гілля⁵⁷;

⁵⁵ Постанова Вінницького апеляційного адміністративного суду від 7 листопада 2017 року в справі № 127/3709/17.

⁵⁶ Постанова Вінницького апеляційного адміністративного суду від 12 жовтня 2017 року в справі № 135/1915/16-а.

⁵⁷ Постанова Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 11 вересня 2018 року в справі № 398/1933/18. На думку суду, за спалювання несе відповідальність власник земельної ділянки, незалежно від фактичного вчинення діяння щодо підпалу вказаних відходів. «Оскільки Правилами благоустрою, які є обов'язковим до виконання на території міста Олександрії, передбачена заборона спалювати сміття, листя, обрізані гілки дерев на вулицях, площах, скверах, бульварах, квітниках, у дворах підприємств, установ, організацій і приватного домоволодіння, склад

- порушення правил паркування транспортного засобу (на тротуарі)⁵⁸;
 - забруднення води⁵⁹;
 - порушення правил торгівлі⁶⁰;
- 3) продаж спиртних напоїв, тютюнових виробів неповнолітній особі (частина 2 статті 156 КУпАП)⁶¹;
- 4) торгівля з рук алкогольними напоями (частина 3 статті 156 КУпАП)⁶².

Із повноваженнями щодо складення протоколів про проступки (початком провадження) на практиці також виникає чимало проблем. Так, згідно з пунктом 2 частини першої статті 255 КУпАП у справах, які розглядаються адміністративними комісіями і виконавчими комітетами місцевих рад, протоколи мають право складати «посадові особи, уповноважені на те виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад». Відповідно до статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» і статті 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» посадовою особою місцевого самоврядування визнається особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

правопорушення відповідно до ст.152 КУпАП становить саме факт спалювання сухого листа, гілля, сміття, а не факт їх підпалювання. Тобто, в даному випадку незалежно від того, хто був ініціатором підпалу сухого листа та гілля, дії позивача свідчать про порушення ним Правил благоустрою, що є підставою для притягнення до відповідальності на підставі ст.152 КУпАП».

⁵⁸ Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 3 вересня 2018 року у справі № 876/5702/18; Постанова Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 3 вересня 2018 року у справі № 398/837/18.

⁵⁹ Наприклад, Ухвала Вінницького апеляційного адміністративного суду від 7 березня 2017 року у справі № 127/20833/16-а.

⁶⁰ Наприклад, Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 6 вересня 2018 року у справі № 876/5198/18; Ухвала Львівського апеляційного адміністративного суду від 18 травня 2017 року у справі № 876/2586/17; Ухвала Вінницького апеляційного адміністративного суду від 12 січня 2017 року у справі № 127/18736/16-а.

⁶¹ Наприклад, Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 4 грудня 2018 року у справі № 857/2239/18. У Постанові Львівського апеляційного адміністративного суду від 30 листопада 2017 року у справі № 876/10648/17 зазначено: «Відсутність у продавця сумніву щодо віку покупця та продаж у зв'язку з цим забороненого товару неповнолітній особі не може бути підставою звільнення від відповідальності». Отже, обов'язок перевірки віку особи покладається на продавця.

⁶² Наприклад, Постанова Апеляційного суду Волинської області від 18 квітня 2018 року у справі № 33/773/183/18.

Водночас у більшості громад на підставі рішень місцевих рад працівникам комунальних підприємств надані повноваження щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення на підставі статті 255 КУпАП. Такі рішення, на наше переконання, не повністю відповідають вимогам законодавства, оскільки працівники комунальних підприємств не можуть вважатися посадовими особами, яких законодавство (КУпАП) уповноважує складати протоколи та розпочинати справи про адміністративні правопорушення.

Однак суди не бачать у цьому порушень вимог законодавства і визнають законними рішення місцевих рад про уповноваження працівників комунальних підприємств складати протоколи про адміністративні правопорушення. Так, у Постанові Апеляційного суду Волинської області від 19 квітня 2018 року № 33/773/202/18 зазначено, що згідно зі статтею 255 КУпАП протоколи про правопорушення мають право складати посадові особи, уповноважені на це виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад. А відповідно до Рішення виконавчого комітету Луцької міської ради від 17 лютого 2016 року № 107-І «Про уповноваження посадових осіб щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення», посадових осіб департаменту муніципальної поліції міської ради уповноважено складати протоколи про адміністративні правопорушення. Законність цього повноваження посадових осіб департаменту муніципальної поліції міської ради підтверджене і в адміністративному суді⁶³.

Водночас складення протоколу про адміністративне правопорушення суди вважають дискреційним повноваженням місцевих формувань⁶⁴.

Суд вирішив, що «адміністративний позов в частині зобов'язання відповідача вжити заходів адміністративного реагування до особи, а саме, скласти протокол про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 152 КУпАП, не підлягає задоволенню, оскільки це є безперечним втручанням у діяльність Комунального підприємства «Муніципальна поліція» Кам'янець-Подільської міської ради, як суб'єкта владних повноважень, який наділений такими функціями». Але встановивши, що заяви потерпілої особи не були належним чином розглянуті, суд зобов'язав належним чином провести перевірку тих обставин, які зазначені в заявах, та прийняти законне і обґрунтоване рішення.

⁶³ Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 6 вересня 2018 року у справі № 876/5198/18; Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 28 лютого 2017 року у справі № 876/412/17.

⁶⁴ Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 11 лютого 2019 року у справі № 676/4812/17.

Звісно ж наділені повноваженнями щодо складення протоколів місцеві формування не у всіх громадах. Втім представники органів місцевого самоврядування цих громад здебільшого вважають це недоліком.

«На сьогоднішній день головним недоліком у діяльності муніципальних варт є те, що вони не мають права самостійно складати адміністративні протоколи і задля цього змушені кликати на допомогу органи Національної поліції. І в муніципалів, і в поліції працює не так багато людей, вони не в змозі прореагувати належним чином на всі порушення в місті. Тому було би оптимально, питання адміністративних порушень закріпити саме за муніципальними вартами, вивільнивши від цього органи Національної поліції», — зазначає представник міської ради.

Складення протоколів про адміністративні правопорушення — повноваження, надане службовцям місцевих формувань, здійснювати які не вправі представники громадських формувань з охорони порядку. Водночас повноваження, надані громадським формуванням із охорони громадського порядку, про які йшлося в попередньому розділі, законодавством для місцевих формувань не передбачені. Проте є громади, де знайшли рішення із цієї проблеми і одночасно зареєстрували комунальну організацію та громадське формування з охорони громадського порядку з однаковою назвою. Всі співробітники комунальної установи є членами формування, тому учасники наділені повноваженнями з обох законів та фінансуються з міського бюджету⁶⁵.

«Із унормуванням діяльності КП «Муніципальна варта» зараз повна халяпа. З одного боку воно є комунальним підприємством, а з іншого — має ліцензію на охоронну діяльність. І, наприклад, такий спецзасіб як гумові кийки, працівники комунального підприємства не можуть мати при собі. Це порушення закону, бо такий спецзасіб там не вказаний. Єдине виключення — газові балончики та бронежилети. Заборона також поширюється на носіння травматичної зброї. Але у випадку створення ГФ, член ГФ має право на всі вказані вище спецзасоби, зокрема й на травматичну зброю. Тобто згідно з чинним законодавством член ГФ має більші права на вігповідне екіпірування, ніж працівник комунального підприємства. Для того, щоб вирішити цю ситуацію, працівники КП «Муніципальна варта» створили однойменне ГФ. Люди ті самі... Знову ж таки законом передбачено, що охоронець комунального підприємства не має прав на затримання осіб, натомість він має право на громадське затримання як член ГФ», — розповідає керівник КП «Муніципальна варта».

⁶⁵ «Як у Баштанці підстрахувалися одразу двома законами» [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://vgoru.org/index.php/politsiya-dlya-gromadi/item/41865-yak-u-bashtantsi-pidstrakhuvalysia-odrazu-dvoma-zakonamy>

«У середньому, ми затримуємо за вчинення правопорушень по дві — три людини на тиждень. Причини затримань: вживання спиртних напоїв (виносимо попередження), крадіжка кабелю з люків, викопування зелених насаджень (туї), крадіжки електричних ламп на мостах (розкрадання комунального майна). В цьому випадку працівники нашого комунального підприємства використовують свої повноваження як члени ГФ. Вони проводять громадське затримання, викликають представників Національної поліції і представників комунального підприємства, на балансі якого знаходиться пошкоджене майно. І далі вже їхні працівники оцінюють заподіяну шкоду, подають заяву до Національної поліції, яка вже далі розбирається з порушниками», — розповів представник КП «Муніципальна варта».

Фактично службовці місцевих формувань не мають юридичної можливості зупинити вчинення порушень, а в разі виявлення порушень повинні звертатись до уповноважених органів, насамперед поліції⁶⁶. Здійснити затримання порушника вони можуть лише, якщо особа безпосередньо вчинила злочин або відразу після нього, під час переслідування в порядку статті 207 КПК України (так зване «громадське затримання»).

Результати моніторингу засобів масової інформації показують, що майже третина проаналізованих матеріалів щодо діяльності місцевих формувань з охорони громадського порядку за період 2017 — I пол. 2019 років є публікаціями критичного змісту. Головною проблемою, яка містить потенційну небезпеку, на думку авторів публікацій, є надмірні повноваження, не передбачені чинним законодавством, але прописані в статутах цих формувань.

Зокрема, у Харкові, Одесі й Дніпрі зафіксовані факти блокування комунальними охоронцями доступу до приміщень міських рад активістів і журналістів, участі в силових сутичках із місцевими підприємцями, використання спецзасобів⁶⁷.

Проблеми, що виникають під час здійснення повноважень місцевими формуваннями з охорони громадського порядку

На сьогодні виникає чимало проблем, пов'язаних із діяльністю місцевих фор-

⁶⁶ Наприклад, Постанова Чернігівського апеляційного суду від 12 листопада 2018 року у справі № 33/4823/51/18.

⁶⁷ «Труханов, Кернес, Філатов. Навіщо мерам міст своя муніципальна варта? (розслідування)» [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://www.radiosvoboda.org/a/schemes/29603078.html>

мувань і безпосередньо з реалізацією їхніх повноважень з охорони громадського порядку.

«Ми з [муніципальною охороною] співпрацюємо в межах законодавства, але спільних якихось дій не проводимо, оскільки це не передбачено... чинним законодавством. Якщо співпраця з громадськими формуваннями передбачена Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», то працівники «Муніципальної охорони» там не прописані. Немає підстав для їх залучення. Якщо вони якісь протиправні дії скоять під час спільного патрулювання, будуть питання — на якій підставі їх залучили до охорони громадського порядку. Вони не мають ніяких прав, функцій, обов'язків під час здійснення охорони громадського порядку», — зазначає представник Управління превентивної діяльності місцевої поліції.

Зокрема, представники місцевих варт у формі комунальних підприємств часто вважають, що надають охоронні послуги, та відповідно, економічну діяльність у цій сфері. Статuti більшості проаналізованих формувань містять детальні переліки завдань, які статут їм «дозволяє» реалізовувати у сфері охоронної діяльності. Серед них — здійснення охорони громадського порядку в місцях розміщення охоронюваних об'єктів, здійснення контролю за станом безпеки таких об'єктів та запобігання їх загрозам, реагування в межах наданих законом повноважень на протиправні дії, пов'язані з посяганням на об'єкт охорони, проведення розслідувань щодо пов'язаних зі здійсненням охоронної діяльності питань, забезпечення захисту майна, прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та фізичних осіб.

Якщо проаналізувати види діяльності, за якими проводиться державна реєстрація місцевих формувань, відповідно до класифікатора видів економічної діяльності вони здійснюють таку діяльність:

- 84.24: діяльність у сфері громадського порядку та безпеки (зазвичай це основний вид діяльності);
- 80.30: проведення розслідувань; 80.10: діяльність приватних охоронних служб; 80.20: обслуговування систем безпеки; 81.10: комплексне обслуговування об'єктів.

Тут важливо звернути увагу на два аспекти. По-перше, не всі зазначені види діяльності відповідають вимогам законодавства. А, по-друге, деякі з них потребують ліцензування або спеціального статусу юридичної особи. Ліцензування охоронних послуг здійснюється Міністерством внутрішніх справ України у

порядку, визначеному Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 2 березня 2015 року № 222-VIII та Постановою Кабінету Міністрів України від 18 листопада 2015 року № 960 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності». Ліцензія дає право здійснювати не лише охорону комунального майна, а й надавати послуги з охорони на комерційній основі.

Саме з цією метою частина місцевих формувань отримала ліцензію, що надає право на здійснення охоронної діяльності в порядку, передбаченому Законом України «Про охоронну діяльність». Разом з тим, є категорія комунальних підприємств, утворених виключно з метою здійснення діяльності, пов'язаної з охороною, предмет діяльності яких чітко передбачає:

- надання послуг охорони майна юридичних осіб та охорони майна громадян;
- надання послуг охорони фізичних осіб;
- розробка, створення і реалізація та супроводження засобів програмного забезпечення для охоронної та пожежної сигналізації, а також програмного забезпечення іншого призначення, інформаційних банків даних тощо;
- надання юридичних, консультаційних та інформаційних послуг у сфері охоронної діяльності;
- сприяння забезпеченню контролю за здійсненням заходів з охорони майна та фізичних осіб;
- виробництво та реалізація власної продукції в сфері охоронної діяльності.

На наш погляд, помилково ототожнювати поняття «охорона громадського порядку» та «охорона майна фізичних або юридичних осіб, охорона фізичних осіб», яке є предметом регулювання Закону про ліцензування певних видів господарської діяльності. Хоча в громадському місці можуть перебувати суб'єкти або об'єкти, стосовно охорони яких комунальні підприємства мають зобов'язання, але це не означає, що вони можуть застосовувати поліцейські заходи до осіб, які перебувають на території (наприклад, мирні зібрання, які здійснюються біля охоронюваного об'єкта без спеціального режиму допуску).

Крім цього, згідно з ліцензією суб'єкти охоронної діяльності мають можливість використовувати та застосовувати спеціальні засоби та окремі види зброї (газові пістолети і револьвери та патрони до них калібру 6, 8 і 9 міліметрів, заряджені речовинами слезоточивої та дратівної дії)⁶⁸. Про це прямо зазначають

і в переліку повноважень у статутах деяких формувань: «для досягнення мети підприємство має повноваження застосовувати методи реагування в межах наданих законом повноважень на протиправні дії, пов'язані з посяганням на об'єкт охорони, застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби та використовувати службових собак в порядку, встановленому Законом України «Про охоронну діяльність»» (п. 2.3.7 *Статуту КП «Муніципальна варта» Дніпровської міської ради*). Водночас спеціального порядку і обмежень, передбачених законом, для використання та застосування спеціальних засобів та вогнепальної зброї для місцевих формувань немає.

Реагуючи на журналістські розслідування, управління ліцензування Міністерства внутрішніх справ України у 2019 році пообіцяло планово перевірити, чи дотримуються ліцензійних вимог на надання послуг охорони у 14-ти комунальних підприємствах і установах муніципальної варти. Усі ці комунальні структури отримали від МВС України ліцензію на здійснення охорони фізичних осіб і об'єкти. Тому саме МВС України може перевіряти, чи дотримуються ці структури ліцензійних вимог⁶⁹.

До повноважень, якими наділяють місцеві формування їхні статuti, у сфері благоустрою належать:

- проводити рейди та перевірки територій, об'єктів міста щодо стану їх благоустрою, додержання суб'єктами господарської діяльності, установами та організаціями, незалежно від форм власності, та громадянами законодавства у сфері благоустрою;
- попереджати правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку;
- відвідувати підприємства, установи, організації, суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форми власності з метою дотримання чинного законодавства у сфері благоустрою;
- вимагати від порушників законодавства припинення правопорушень та виносити на місці усне попередження особам, які допустили малозначні адміністративні порушення;

⁶⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку спеціальних засобів, придбання, зберігання та використання яких здійснюється суб'єктами охоронної діяльності» від 11 лютого 2013 року № 97 // Веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/97-2013-%D0%BF>

⁶⁹ «МВС перевірить ліцензії у муніципальних варт, про які розповідали «Схеми» [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-schemes-mvs-pereviryt-mynitsypalni-varty/29609139.html>

- надавати приписів щодо усунення виявлених порушень, здійснювати контроль за виконанням наданих приписів та запланованих заходів на усунення виявлених порушень;
- складати акти фіксації виявлених правопорушень та адміністративних протоколів у межах компетенції;
- скеровувати уповноваженим на розгляд справ протоколів про адміністративні правопорушення;
- подавати пропозиції з розвитку та поліпшення стану благоустрою територій та об'єктів міста;
- доставляти осіб, які вчинили адміністративні правопорушення у сфері благоустрою, захисту прав споживачів, поведіння з відходами, громадського порядку до органів внутрішніх справ, якщо особу порушника не може бути встановлено на місці вчинення порушення, порядком передбаченим КУпАП (*«Муніципальна варта» м. Южне, «Муніципальна поліція» м. Покровськ та Вінниця*);
- проводити розрахунки нанесених збитків об'єктам та елементам благоустрою та понесених затрат на відшкодування завданої шкоди тощо.

Найбільша кількість судових рішень, пов'язаних з діяльністю місцевих формувань, стосується повноважень місцевого самоврядування у сфері благоустрою.

Перш за все, суди встановили, що органи місцевого самоврядування (місцеві ради) уповноважені затверджувати Правила благоустрою міста й наділяти інспекторів місцевої варті повноваженнями щодо виконання рішень про знесення малих архітектурних форм, тимчасових споруд і конструкцій. Так, у Постанові Верховного Суду від 10 травня 2018 року в справі № 161/15153/16-а вказано, що можливість органів місцевого самоврядування затверджувати Правила благоустрою гуртуються на відповідних положеннях Конституції України, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про благоустрій населених пунктів» від 6 вересня 2005 року № 2807-IV.

У зазначеному рішенні йшлося про правила благоустрою, які стосувалися демонтажу, перевезення і зберігання самочинно встановлених малих архітектурних форм та тимчасових споруд. Верховний Суд вказав, що «оскаржені пункти жодним чином не порушують права власника на тимчасову споруду, а лише регулюють порядок розміщення та утримання малих архітектурних форм, тимчасових споруд чи конструкцій та не наділяють департамент муніципальної поліції Луцької міської ради повноваженнями по демонтажу (знесення) об'єкта, що є власністю позивача».

До моменту ухвалення Верховним Судом вказаного судового рішення апеляційні суди помилово вважали, що «компетенція органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів не поширюється на прийняття рішень, наслідком яких є звільнення території міста від нерухомого майна, яке перебуває у приватній власності, примусове припинення права власності на таке майно»⁷⁰.

Ще одною помилкою є підхід судів, згідно з яким, затверджені місцевою радою, правила є не підзаконним нормативним актом, а індивідуальним адміністративним рішенням (актом), який слід доводити до відома кожної особи, якої він стосується⁷¹. Але згідно з положеннями статті 57 Конституції України закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом. А стаття 59 Закону про місцеве самоврядування визначає, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування підлягають офіційному оприлюдненню.

Інший блок судової практики стосується приписів інспекторів про усунення порушень правил благоустрою. Вони визнані рішеннями суб'єкта владних повноважень і можуть окремо оскаржуватися до суду, «оскільки даний акт містить обов'язкові до виконання позивачем вимоги, внаслідок невиконання яких для позивача можуть настати негативні наслідки»⁷². Суд визнав, що цей припис не слід розглядати лише як процедурне рішення в справі про адміністративне правопорушення, або іншими словами «лише як доказ, який може бути використаний при розгляді справи про адміністративне правопорушення».

Однак припис, на думку суду, повинен містити такі обов'язкові елементи:

1. опис складу виявленого порушення законодавства у сфері благоустрою;
2. причини і умови, виявлені інспектором, які можуть спричинити порушення благоустрою міста;
3. об'єкт благоустрою міста, про неналежне утримання якого виданий припис.

⁷⁰ Ухвала Львівського апеляційного адміністративного суду від 28 березня 2017 року в справі № 876/452/17.

⁷¹ Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 22 березня 2017 року в справі № 876/9112/16.

⁷² Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 20 грудня 2018 року в справі № 857/574/18.

У випадку перевірки дотримання правил благоустрою суб'єктами господарської діяльності суд вважає, що інспектори з питань благоустрою були позбавлені повноважень перевіряти представників малого бізнесу через дію Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 3 листопада 2016 року № 1728-VIII⁷³.

Вважаємо такий підхід суду невиправданим, оскільки дотримання правил і умов благоустрою не залежить від факту, чи займається/не займається підприємницькою діяльністю особа, яка допускає відповідні порушення. Аналогічним чином, під кутом зору вимог закону, факт зайняття/не зайняття підприємницькою діяльністю не має значення у процесі встановлення факту вчинення порушень правил дорожнього руху, санітарних, екологічних тощо.

Суди виявляють велику кількість проблем з кваліфікацією місцевими формуваннями діянь у вигляді порушення правил благоустрою, відповідальність за яку встановлено статтею 152 КУпАП.

У кількох випадках суд встановлював, що йшлося про вчинення особою порушення у вигляді торгівлі в невстановленому місці, передбачене статтею 160 КУпАП. Хоча у протоколах працівників місцевої варти йшлося про притягнення осіб до відповідальності саме за порушення правил благоустрою, передбачене статтею 152 КУпАП⁷⁴. Це стало підставою для закриття проваджень у відповідних справах про адміністративні правопорушення. В інших випадках суди вважають, що порушення правил торгівлі слід розглядати як порушення правил благоустрою⁷⁵.

Порушення правил паркування транспортного засобу, зокрема паркування автомобіля на тротуарі, в окремих випадках розглядається місцевими вартами, відповідними адміністративними комісіями і адміністративними судами не як

⁷³ Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 20 грудня 2018 року в справі № 857/574/18; Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 22 січня 2018 року в справі № 876/10830/17.

⁷⁴ Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 16 листопада 2018 року в справі № 125/1313/18; Постанова Вінницького апеляційного адміністративного суду від 15 березня 2018 року в справі № 125/2132/17; Ухвала Львівського апеляційного адміністративного суду від 26 квітня 2017 року в справі № 876/9693/16.

⁷⁵ Ухвала Львівського апеляційного адміністративного суду від 18 травня 2017 року в справі № 876/2586/17; Ухвала Вінницького апеляційного адміністративного суду від 12 січня 2017 року в справі № 127/18736/16-а.

порушення, передбачене статтею 152-І КУпАП, а як порушення правил благоустрою, відповідальність за яке встановлена статтею 152 КУпАП⁷⁶. Необхідність правильної кваліфікації цих протиправних діянь полягає в тому, що для протидії порушенням правил паркування, передбаченим статтею 152-І КУпАП в органах місцевого самоврядування спеціально створюються підрозділи інспекторів із паркування. І муніципальні варти не можуть мати відповідних повноважень, які належать зазначеним інспекторам.

Відмову від укладення договору на вивіз побутових відходів вважають порушенням правил благоустрою, що має наслідком адміністративну відповідальність особи⁷⁷.

В іншій справі суд вирішив, що «в бездіяльності позивача відсутній склад адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 152 КУпАП, оскільки нормами чинного законодавства не визначено обов'язку споживача щодо укладання договору на вивезення побутових відходів, які утворились в процесі життєдіяльності, якщо умови такого договору не відповідають типовому договору»⁷⁸.

Порушення правил розміщення елементів зовнішньої реклами розглядається судами теж як адміністративне правопорушення у вигляді порушення правил благоустрою. Суди вважають, що «виконавчий орган міської ради має право на встановлення порядку розміщення зовнішньої реклами, який передбачає як визначення порядку розташування спеціальних конструкцій на комунальних місцях, так і порядок демонтажу спеціальних конструкцій»⁷⁹.

Хоча інколи суди притримуються позиції, що запобігання порушенням законодавства про рекламу та їх переслідування не належать до повноважень місцевого самоврядування, а «саме органи державної влади, на які згідно із

⁷⁶ Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 3 вересня 2018 року в справі № 876/5702/18; Постанова Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 3 вересня 2018 року в справі № 398/837/18; Постанова Вінницького апеляційного адміністративного суду від 10 квітня 2017 року у справі № 135/1950/16-а.

⁷⁷ Постанова Вінницького апеляційного адміністративного суду від 12 жовтня 2017 року в справі № 135/1915/16-а; Постанова Вінницького апеляційного адміністративного суду від 18 липня 2018 року в справі № 127/8547/18.

⁷⁸ Ухвала Вінницького апеляційного адміністративного суду від 23 листопада 2017 року в справі № 135/623/17.

⁷⁹ Ухвала Львівського апеляційного адміністративного суду від 6 червня 2017 року в справі № 876/5396/17.

законом покладено контроль за дотриманням вимог законодавства про рекламу, мають право видавати обов'язкові для виконання приписи про усунення порушень, а також складати протоколи та накладати штрафи»⁸⁰. Йдеться про посадових осіб Антимонопольного комітету України, Національної ради з питань телебачення і радіомовлення, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку або Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів.

Якщо ж юридична особа порушує правила благоустрою, то притягуватися до відповідальності мають уповноважені представники відповідної юридичної особи чи фізичної особи — підприємця, а не працівники, які перебувають з ними у трудових відносинах⁸¹.

Формальний підхід місцевої варті до систематичного (більше 10 разів) притягнення до адміністративної відповідальності за те саме порушення призводить до порушення прав особи, зокрема права на захист⁸². Суть зафіксованого порушення полягала у розміщені на площі дитячих електромобілів, які здавалися в прокат. Суд встановив, що «жодним чином не доведений факт самовільного захоплення особою частини об'єкта благоустрою шляхом встановлення електромобілів».

Процедурні порушення, допущені муніципальною вартою під час фіксації і розгляду справ про адміністративні правопорушення, мають наслідком закриття провадження. «Встановлено, що при винесенні оскаржуваного рішення адміністративна комісія не з'ясувала обставини вчиненого правопорушення та чи наявна вина особи у його вчиненні, зокрема, не з'ясувала наявність у позивача відповідних дозвільних документів на встановлення тимчасової споруди (торгового павільйону) для обслуговування зупинки громадського транспорту та не надала цим обставинам належну оцінку. [...] Суд апеляційної інстанції звертає увагу на те, що ані в протоколі про адміністративне правопорушення, ані в оскаржуваній постанові не зазначено час вчинення позивачем правопо-

⁸⁰ Ухвала Львівського апеляційного адміністративного суду від 5 грудня 2017 року в справі № 876/10945/17.

⁸¹ Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 19 червня 2018 року в справі № 750/2104/18; Постанова Вінницького апеляційного адміністративного суду від 11 квітня 2018 року в справі № 127/3026/18; Постанова Вінницького апеляційного адміністративного суду від 7 лютого 2018 року в справі № 136/1863/17; Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 25 вересня 2017 року в справі № 876/7634/17.

⁸² Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 27 листопада 2018 року в справі № 857/1227/18.

рушення, передбаченого ст. 152 КУпАП, а зазначено лише час його виявлення працівниками Департаменту муніципальної поліції Луцької міської ради»⁸³. Також в Постанові Восьмого апеляційного адміністративного суду від 26 жовтня 2018 року в справі № 857/1034/18 зазначено: «спірна постанова у справі про адміністративне правопорушення була складена за відсутності позивача, якого, не було повідомлено про час та місце розгляду справи та пояснень по суті правопорушення він не надавав, що призвело до порушення його прав, зокрема, бути присутнім під час розгляду справи, ознайомитись з її матеріалами, а також надати пояснення та заперечення, користуватись послугами правозахисника. В свою чергу, відповідачем в ході судового розгляду не надано будь-яких документів, що підтверджують належне повідомлення позивача про час і місце розгляду справи про притягнення його до адміністративної відповідальності. За таких обставин, колегія суддів приходить до висновку про недотримання відповідачем вимог статті 268 КУпАП, що є підставою для скасування оскаржуваної постанови як такої, що прийнята без дотримання встановленої законом процедури. Аналогічна позиція висловлена в постанові Верховного Суду від 17 жовтня 2018 року у справі № 405/7568/16-а(2-а/405/219/16). Отже, виходячи зі змісту фактичних обставин справи, колегія суддів приходить до висновку, що оскаржувана постанова винесена без врахування та належної перевірки всіх обставин справи щодо наявності чи відсутності в діях позивача ознак правопорушення, за яке законом передбачено адміністративну відповідальність, не наведено доказів, на яких ґрунтується висновок про вчинення правопорушення, не встановлено осіб, які безпосередньо вчинили адміністративне правопорушення, що в свою чергу не дає підстав для висновку про правомірність прийнятої постанови та не підтверджує скоєння особою адміністративного правопорушення».

На необхідність суворого дотримання процедурних правил звернено увагу в Постанові Львівського апеляційного адміністративного суду від 11 квітня 2017 року у справі № 857/1281/17, де вказано: «демонтаж здійснюється в наступному порядку: при виявленні самовільно встановлених малих архітектурних форм, тимчасових споруд чи конструкцій, скликається комісія з представників департаменту житлово-комунального господарства Міської ради, Муніципальної поліції, міського відділу внутрішніх справ (за згодою), особи, яка здійснила самовільне встановлення малих архітектурних форм, тимчасових споруд чи конструкцій (у разі її присутності), для їх огляду, про що складається акт. Передбачається, що акт обов'язково повинен містити опис малих архітектурних форм, тимчасових споруд чи конструкцій (геометричні параметри, матеріал,

⁸³ Ухвала Вінницького апеляційного адміністративного суду від 12 вересня 2017 року в справі № 127/14017/17.

наявність підключення до мереж електро- та водопостачання) та перелік візуально виявлених недоліків, пошкоджень. Лише після дотримання вищезазначеної процедури та складання акта на демонтаж малих архітектурних форм, тимчасових споруд чи конструкцій, ці об'єкти опечатуються та перевозяться на майданчик тимчасового зберігання, де передаються відповідальній особі під розпис».

Водночас окремі суди не вважають, що вчинення процедурних порушень має бути наслідком звільнення особи від відповідальності: «Процедурні порушення, допущені суб'єктом владних повноважень при розгляді справи про правопорушення не можуть бути обставиною, яка звільняє від відповідальності, у разі підтвердження факту правопорушення. Процедурні порушення не повинні сприйматися як безумовне свідчення протиправності прийнятого за наслідками розгляду справи про правопорушення рішення. Натомість, вчинені контролюючим органом процедурні порушення підлягають оцінці з огляду на те, наскільки ці порушення вплинули на можливість порушника захистити свої права та чи призвели процедурні порушення на встановлення обставин порушення та на наслідки»⁸⁴.

Висновки і рекомендації до розділу

Наріжним каменем суспільної дискусії про охорону публічного порядку постає необхідність впровадження місцевої поліції, тобто децентралізації органів поліції або залучення волонтерських сил, які працюють за моделлю «громада — місцева поліція».

Концепція того, що за рахунок місцевого бюджету громада матиме більше поліцейських сил та самостійно визначатиме пріоритети їхньої діяльності, може мати право на існування, тим паче вона наявна у різних європейських країнах. В Україні за роки незалежності було зареєстровано кілька законопроектів⁸⁵ про муніципальну поліцію, а сама ідея неодноразово порушувалася різними політичними силами.

Національна поліція в цілому не проти віддати найменш значні функції у сфері

⁸⁴ Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 20 грудня 2018 року в справі № 857/4041/18.

⁸⁵ Наприклад, після Революції Гідності (2013-2014 рр.) це проект Закону «Про муніципальну поліцію» від 7 жовтня 2014 року № 4276а (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51694) та «Про муніципальну варту» від 18 травня 2015 року № 2890 (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2890&skl=9). Причому другий з них було ухвалено у другому читанні 21 травня 2015 року.

публічного порядку, зокрема частину повноважень патрульної поліції. Про це свідчить нинішня поширеність практик «community policing». Це суттєво розвантажить роботу Національної поліції і виглядатиме логічним, оскільки деякі функції поліції не вимагають значної професійної підготовки.

Водночас унаслідок поширеності корупції, а також недостатнього контролю з боку громади за органами правопорядку немає визначеності щодо двох моделей організації:

1. централізовані органи правопорядку повинні такими залишатися і надалі або
2. органи правопорядку залишаються централізованими в частині досудового розслідування, а підрозділи забезпечення публічного порядку створюються і підпорядковуються органам місцевого самоврядування.

Важливо вказати, що в умовах таких транснаціональних загроз, як тероризм, наркотрафік, торгівля людьми, зростає роль централізованих поліцейських сил. Зокрема, у Великобританії за останнє десятиліття кримінальний блок поліції переживає період значної централізації, хоча саме ця країна завжди наводиться як приклад відсутності значної централізації поліцейських сил. У Сполучених Штатах Америки хоч і є більше 15 000 самостійних поліцейських підрозділів, питання федеральних злочинів, торгівлі зброєю, наркотрафіку тощо залишаються на рівні федеральних служб.

У Рекомендації Комітету місцевих та регіональних влад РЄ № 80 (2000) «Про кримінальну та урбаністичну небезпеку в Європі та роль місцевої влади»⁸⁶ наголошено на необхідності створення в європейських країнах місцевої поліції. У статті 5 Рекомендації зазначається: «Сприяти створенню муніципальної поліції в країнах, де вона вважається найкращим рішенням, з чіткою законодавчою відповідальністю та адекватними ресурсами для практичного функціонування, вважаючи, що вона відіграє важливу роль у запобіганні злочинам».

Отже, місцеві формування (варти/поліції/дружини) є поширеним явищем в Україні, яке досі не отримало належного правового регулювання. Їх службовці не мають повноважень поліції, але фактично намагаються не тільки виглядати, як поліція, а й діяти, перебираючи на себе її повноваження.

⁸⁶ On crime and urban insecurity in Europe: the role of local authorities : Recommendation 80 (2000) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe adopted 23-25 May 2000 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=831357&Site=COE>

**РОЗДІЛ III.
ІНШІ ФОРМИ
УЧАСТІ ГРОМАД
В ОХОРОНІ
ПРАВОПОРЯДКУ**

Інспектори з паркування

До місцевих формувань, які виконують функції із забезпечення публічного порядку, слід також зарахувати інспекторів з паркування, які нещодавно почали з'являтися в містах України. Запровадження інспекторів з паркування зумовлене ухваленням Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери паркування транспортних засобів» від 21 грудня 2017 року № 2262-VIII. Закон набрав чинності у вересні 2018 року, проте його імплементація ще триває.

Закон передбачив запровадження інспекторів з паркування, як посадових осіб виконавчих органів місцевих рад, на яких поширюється дія положень Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III. Відповідно, вони мають статус службовців місцевого самоврядування, що передбачає вступ на службу за конкурсом, проходження стажування, прийняття присяги тощо.

Надання інспекторам з паркування статусу службовця органів місцевого самоврядування стало свідомим кроком законодавця з огляду на їхні повноваження в частині обмеження права приватної власності у вигляді транспортних засобів і можливості притягнення до адміністративної відповідальності.

Перехідні положення Закону № 2262-VIII містять рекомендації органам місцевого самоврядування ухвалити передбачені законом рішення, привести у відповідність свої рішення, впроваджувати автоматизовану систему контролю оплати паркування, а також вжити заходів щодо збільшення чисельності посадових осіб місцевого самоврядування для прийняття на службу в органи місцевого самоврядування інспекторів з паркування.

Інспекції з паркування створюють відповідні місцеві ради. Такі служби вже створені в 11 містах-обласних центрах: Вінниця, Луцьк, Дніпро, Ужгород, Івано-Франківськ, Київ, Львів, Одеса, Тернопіль, Харків та Чернівці, та в 5 містах обласного значення: Калуш (Івано-Франківська область), Мелітополь (Запорізька область), Мукачеве (Закарпатська область), Чортків (Тернопільська область) та Южне (Одеська область). Проте, у кожному з цих міст процес «запуску» роботи на різних етапах.

У м. Сєвєродонецьк Луганської області процес створення наразі триває, у Херсоні планують почати запровадження, проте через брак коштів початок відкладений на невизначений період. У Чернігові детально вивчають досвід інших міст, де вже працюють інспектори, а також аналізують можливі моделі впорядкування паркування в місті, а у Хмельницькому міська влада вважає, що

у місті неправильне паркування є наслідком відсутності облаштованих паркомісць, а тому почати треба з будівництва паркінгів та облаштування наземних парковок.

У той же час у Рівному інспекцію з контролю за паркуванням не створюють, оскільки вважають це недоцільним. Через низьку вартість паркування міська влада зробила всі паркувальні місця безплатними, тому витратити кошти на додаткових працівників і їх належне екіпірування, на думку посадовців, не має сенсу.

На противагу цьому у Вінниці підійшли системно до врегулювання цього питання і паралельно зі створенням нового відділу для контролю за дотриманням правил паркування автомобілів у місті ухвалили нову муніципальну програму розвитку сфери паркування транспортних засобів на території громади. Програму складено із урахуванням нормативних показників щодо необхідної кількості паркувальних місць у місті з огляду на досвід західноєвропейських міст.

На практиці міські ради по-різному підійшли до запровадження посад інспекторів з паркування. Так, у містах, які вже виконали чи ще перебувають в процесі виконання рекомендацій, посади інспекторів з паркування затверджені у таких структурних підрозділах:

Місто	Структурний підрозділ
Вінниця	Відділ інспекторів з паркування Департаменту енергетики, транспорту та зв'язку Вінницької міської ради
Луцьк	Департамент муніципальної варті Луцької міської ради <i>(Внесли зміни до Положення «Про департамент муніципальної варті», збільшивши обсяг повноважень його працівників, та ухвалили рішення виконкому Луцької міської ради від 20 лютого 2019 № 103-І «Про уповноваження працівників департаменту муніципальної варті Луцької міської ради повноваженнями на виконання функцій інспекторів з паркування»)</i>
Дніпро	Інспекція з питань контролю за паркуванням Дніпровської міської ради
Ужгород	Відділ контролю за паркуванням Управління муніципальної варті Ужгородської міської ради

Івано-Франківськ	Відділ організації та безпеки руху в Управлінні транспорту і зв'язку Івано-Франківської міської ради
Київ	Управління (інспекція) з паркування Департаменту транспортної інфраструктури КМДА
Львів	Відділ інспекторів з паркування на базі Управління безпеки м. Львова
Одеса	Служба інспекторів з паркування на базі Департаменту транспорту, зв'язку та організації дорожнього руху Одеської міської ради
Тернопіль	Сектор контролю за паркуванням транспортних засобів на базі Управління муніципальної інспекції
Харків	Інспекція з паркування Департаменту територіального контролю Харківської міської ради
Чернівці	Інспекція з паркування Управління контролю за благоустроєм Чернівецької міської ради
Калуш, Івано-Франківська область	В Управлінні економічного розвитку міської ради запроваджено дві посади інспекторів з паркування
Мелітополь, Запорізька область	Посадовим особам відділу з благоустрою та екології виконкому міської ради надали повноваження інспекторів з паркування
Мукачеве, Закарпатська область	Відділ інспекторів з паркування Управління муніципальної інспекції міської ради
Чортків, Тернопільська область	Відділ з питань транспортної інфраструктури та контролю за паркуванням міської ради
Южне, Одеська область	Відділ інформаційних технологій та оперативного реагування виконавчого комітету Юженської міської ради

Як бачимо, уніфікований підхід до запровадження структури інспекторів з паркування відсутній. Більше того, якщо у окремих міських радах відділ / служба / інспекція / сектор з паркування з'явилися шляхом введення ще одного підрозділу в структуру певного департаменту / управління чи загалом міської ради, то в Луцьку просто змінили обсяг повноважень працівників Департаменту муніципальної варти, наділивши додатковими, а в Чернівцях — ліквідували Інспекцію з благоустрою при виконкомі міської ради, а натомість утворили Управління контролю за благоустроєм, структурними підрозділами якого стали дві інспекції: з благоустрою та паркування. А це, відповідно, викликало певні труднощі для працівників колишньої інспекції з благоустрою.

Важливо звернути увагу, що запровадження посад інспекторів з паркування в тому чи іншому вигляді не означає, що у місті вже працюють або найближчим часом запрацюють інспектори.

По-перше, інспектори з паркування призначаються за результатами проведення конкурсу. До кандидатів висуваються такі додаткові вимоги: наявність вищої освіти, володіння державною мовою, навички користування ПК та офісними програмами.

У містах із добором кадрів виникають проблеми — переважно не вдається заповнити на 100% необхідну кількість посад. Наприклад, у Чернівцях вже два рази проводили конкурси: у серпні 2019 року почав працювати один інспектор і лише у вересні призначили керівника інспекції. На дві вакантні посади інспекторів із паркування далі оголошуватимуть конкурс.

По-друге, забезпечення належним екіпіруванням потребує виділення додаткових коштів на форму та необхідне технічне оснащення. Наприклад, у Луцьку інспектори забезпечені сертифікованим планшетом, портативним принтером для друку повідомлень та постанов, лазерним світловідалеміром, нагрудною камерою та POS-терміналом, за допомогою якого можна відразу оплатити стягнення.

На практиці робота інспекторів із паркування в містах запроваджується в три етапи. На першому етапі (так званий тестовий, або попереджувальний) вони проводять лише інформаційно-роз'яснювальну роботу. Завданням інспекторів є попередження водіїв про порушення та роз'яснювальні бесіди. Другий здійснюють фотофіксацію порушень правил дорожнього руху та виписують штрафи. Важливим моментом тут є необхідність сертифікації пристроїв фіксації, тому часто перехід на цей етап затримується. Третій — застосовують захід забезпечення у вигляді евакуації транспортних засобів.

Першими містами, в яких розпочали роботу інспектори, можна вважати Львів (з жовтня 2018 року; з листопада того самого року розпочали накладати штрафи), Дніпро (з грудня 2018 року; з вересня 2019 року — на третьому етапі реалізації повноважень) та Мукачеве (з листопада 2018 року; приступили до накладання штрафів після двох тижнів роз'яснювальної роботи). З лютого 2019 року запрацювали інспектори в Тернополі та Харкові, навесні — в Луцьку, Ужгороді, Києві та Чорткові, у серпні у Чернівцях, Одесі, Южному та Мелітополі. У грудні 2019 року заплановано початок роботи інспекторів з паркування у Вінниці та наразі не визначено момент початку їх роботи в Івано-Франківську та Калуші.

З метою забезпечення вимог статті 219 КУпАП, новоствореним підрозділам та/або визначеним посадовим особам надають повноваження згідно з рішеннями відповідних міських рад (наприклад, рішення Львівської міської ради «Про уповноваження інспекторів з паркування управління безпеки міста Львівської міської ради розглядати справи про адміністративні правопорушення та проводити тимчасове затримання транспортних засобів» від 21 вересня 2018 року № 1036).

Відповідно до статті 219 КУпАП, інспектори з паркування, уповноважені виконавчим комітетом (виконавчим органом) сільської, селищної, міської ради, можуть накладати адміністративні стягнення за правопорушення, передбачені частинами першою і третьою статті 122 (порушення правил зупинки, стоянки в межах відповідного населеного пункту), частинами першою і другою статті 152-1 (порушення правил паркування транспортних засобів) КУпАП.

Крім того, відповідно до статті 265-4 КУпАП інспектори з паркування мають право здійснювати тимчасове затримання транспортних засобів, яке здійснюється шляхом доставлення для зберігання на спеціальний майданчик чи стоянку за допомогою спеціального автомобіля — евакуатора.

Тимчасове затримання транспортного засобу шляхом доставлення для зберігання на спеціальний майданчик чи стоянку здійснюється в разі вчинення таких порушень:

- передбаченого частиною третьою статті 122 (порушення правил зупинки, стоянки в межах відповідного населеного пункту),
- передбаченого частиною першою статті 152-1 (порушення правил паркування транспортних засобів у випадках, коли розміщення транспортного засобу є таким, що суттєво перешкоджає дорожньому руху або створює загрозу безпеці руху),

- передбаченого частиною другою статті 152-1 (паркування транспортних засобів на місцях, призначених для безоплатного паркування транспортних засобів, особами, які не мають відповідних пільг, або на місцях, не призначених для паркування відповідних транспортних засобів) КУпАП.

Процедури тимчасового затримання транспортних засобів, зберігання таких транспортних засобів на спеціальних майданчиках і стоянках, а також їх повернення, визначені у Порядку тимчасового затримання інспекторами з паркування транспортних засобів та їх зберігання, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2018 року № 990.

Для доставлення транспортного засобу на спеціальний майданчик чи стоянку інспектор з паркування викликає евакуатор. Після прибуття евакуатора інспектор складає акт огляду та тимчасового затримання транспортного засобу в присутності двох понятих і особи, яка виконує роботи з доставлення транспортного засобу на спеціальний майданчик чи стоянку. Акт повинен бути підписаний інспектором та переліченими присутніми особами.

Один примірник акта надається відповідальній особі, другий — зберігається в матеріалах справи про адміністративне правопорушення.

У разі тимчасового затримання транспортного засобу його місце розташування має бути обов'язково зафіксоване в режимі фотозйомки (відеозапису). Цей режим передбачає здійснення інспектором з паркування за допомогою технічних засобів фото/відеофіксації обставин порушення правил зупинки, стоянки або паркування транспортних засобів, а саме: дати, часу (моменту), місця розташування транспортного засобу щодо нерухомих об'єктів та/або географічних координат, інших ознак наявності складу адміністративного правопорушення. У разі здійснення фотозйомки обов'язковою є наявність не менше двох зображень транспортного засобу, отриманих з різних або протилежних ракурсів, а в разі фіксації порушення, що полягає в несплаті вартості послуг із користування майданчиком для платного паркування в межах населеного пункту, в якому не впроваджена автоматизована система контролю оплати паркування, обов'язковою є наявність додаткового зображення (зображень), що фіксує відсутність під лобовим склом транспортного засобу документа про оплату зазначених послуг.

Тут варто враховувати обов'язковість сертифікації приладу, на який здійснюється фіксація. Якщо він не відкалібрований та не внесений до реєстру апаратури, яким можна фіксувати правопорушення, фіксація буде визнана неправомірною.

Зазначені зображення чи відеозапис разом з іншою інформацією про адміністративне правопорушення за наявної технічної можливості негайно, але не пізніше наступного робочого дня з дати встановлення відповідальної особи, вносяться до Реєстру адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху. Положення про Реєстр адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху (далі — Реєстр), затверджене Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 10 травня 2019 року № 359, в Міністерстві юстиції зареєстроване лише 11 липня 2019 року. Станом на серпень 2019 року триває лише тестова експлуатація Реєстру.

Під час роботи інспектор з допомогою планшета не може увійти до Реєстру — лише через працівника в офісі. Загалом процес завершення оформлення постанов у справі про адміністративні правопорушення відбувається в кінці дня після повернення в офіс, адже долучати фото- чи відео- записи віддалено з планшета інспектор не може, оскільки ці дані незахищені й їх завантажують через кабель на комп'ютер.

Для переходу на автоматичний режим роботи необхідний програмний комплекс АСКОП — автоматичної системи контролю оплати паркування, що значно спростить оформлення постанов.

У випадках, коли водій, що вчинив правопорушення, присутній під час тимчасового затримання транспортного засобу і порушення неможливо усунути на місці в максимально короткий строк, інспектор з паркування складає акт огляду та тимчасового затримання транспортного засобу і виносить постанову в справі про адміністративне правопорушення, а якщо правопорушення може бути усунуте водієм у максимально короткий строк — лише виносить постанову в справі без складання акта та здійснення тимчасового затримання.

Якщо в режимі фотозйомки (відеозапису) зафіксоване адміністративне правопорушення, передбачене частиною третьою статті 122 (у частині порушення правил зупинки, стоянки), частинами першою або другою статті 152-1 КУпАП, інспектор з паркування зобов'язаний розмістити на лобовому склі транспортного засобу: копію постанови про притягнення до адміністративної відповідальності, якщо технічні можливості дають змогу встановити відповідальну особу, або повідомлення про притягнення до адміністративної відповідальності, якщо така можливість відсутня.

Нормативні акти визначають, що якщо порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів зафіксовано в режимі фотозйомки (відеозапису), інспектор з паркування встановлює відповідальну особу з урахуван-

ням даних Єдиного державного реєстру транспортних засобів, а також у разі необхідності — за даними ЄДР. КУпАП зобов'язує органи (підрозділи) Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства юстиції України надавати відомості про належного користувача транспортного засобу, фізичну особу, керівника юридичної особи, за якою зареєстровано транспортний засіб, особу, яка виконує повноваження керівника такої юридичної особи, із обов'язковим дотриманням Закону України «Про захист персональних даних» від 1 червня 2010 року № 2297-VI за запитом інспекторів із паркування, а також за умови ідентифікації за допомогою електронного цифрового підпису.

На практиці інспектор, який перебуває на вулиці та фіксує порушення, з планшета цього зробити не може через невідповідність сертифікації планшета для входу до необхідних реєстрів (передусім — реєстру власників транспортних засобів). Доступ до реєстрів має окремий інспектор, який перебуває в офісі інспекції на спеціально обладнаному робочому місці оперативного працівника і має спеціальні ключі ідентифікації від поліції.

Інспектори з паркування зобов'язані невідкладно інформувати про тимчасове затримання транспортного засобу відповідні підрозділи Національної поліції із зазначенням його державного номера, точного часу затримання та місця зберігання (адреса та телефони спеціального майданчика чи стоянки), розмістити цю інформацію на офіційному веб-сайті виконавчого органу відповідної місцевої ради, а також передати повідомлення про тимчасове затримання транспортного засобу на абонентський номер рухомого (мобільного) зв'язку та адреси електронної пошти, що зазначені належними користувачами або особами (від імені осіб), за якими зареєстровані транспортні засоби, відповідно до статті 279-4 КУпАП.

Інформація про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), та винесені постанови про накладення адміністративного стягнення не пізніше наступного робочого дня з дня встановлення відповідальної особи, вноситься до Реєстру адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху.

Повернення транспортного засобу здійснюється невідкладно за зверненням відповідальної особи після сплати штрафу за вчинене правопорушення та оплати вартості послуг із транспортування та/або зберігання транспортного засобу.

У статті 52-2 Закону України «Про дорожній рух» від 30 червня 1993 року

№ 3353-XII вказано, що інспекторам з паркування забороняється приймати грошові кошти в готівковій формі в рахунок оплати вартості послуг із паркування та/або в рахунок оплати штрафів, накладених на місці вчинення правопорушення.

Так само в статті 127-2 КУпАП встановлено адміністративну відповідальність за прийняття інспектором із паркування грошових коштів у готівковій формі в рахунок оплати вартості послуг із паркування транспортних засобів та/або в рахунок оплати штрафів, накладених на місці вчинення правопорушення.

Подібне правове регулювання спрямоване на уникнення зловживань з боку інспекторів із паркування та мінімізації можливих проявів корупції у відносинах з власниками / володільцями транспортних засобів.

Добровільні помічники дільничних інспекторів

Наразі участь громадян в охороні публічного порядку законодавчо регламентована лише як участь в статусі члена ГФ. Такий стан речей, на нашу думку, жодним чином не сприяє повноцінній реалізації можливості громадян на участь в охороні публічного порядку. Водночас раніше громадяни, які виявляли бажання допомагати правоохоронним органам, мали можливість реалізувати таке право. Так, індивідуальна форма участі громадян у співпраці з міліцією реалізовувалася шляхом залучення до охорони громадського порядку так званих «помічників міліції (поліції)» з числа цивільних осіб. Вона заслуговує уваги, адже попри втрату чинності вказаних нормативних актів, подекуди зберігаються добровільні помічники дільничних офіцерів поліції.

До 2005 року це були *позаштатні дільничні інспектори міліції*, діяльність яких регламентувалася Наказом МВС України «Про затвердження Інструкції про діяльність позаштатних дільничних інспекторів міліції» від 6 січня 1994 року № 19⁸⁷, а пізніше — Наказом МВС України «Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі МВС України» від 20 жовтня 2003 року № 1212⁸⁸. Відповідно до цих нормативних актів, позаштатними дільничними інспекторами міліції могли бути громадяни України не молодші 18 років, які найбільш позитивно зарекомендували себе в навчанні, роботі та

⁸⁷ Наказ МВС України «Про затвердження Інструкції про діяльність позаштатних дільничних інспекторів міліції» від 06 січня 1994 року № 19 [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0019_-94

⁸⁸ Наказ МВС України «Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі МВС України» від 20 жовтня 2003 року № 1212 [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1031_-03

громадському житті, та бажали у вільний від роботи чи навчання час надавати допомогу дільничним інспекторам міліції у здійсненні заходів щодо громадського порядку. Також окремо передбачалася можливість добору позаштатних дільничних інспекторів міліції з числа пенсіонерів-колишніх працівників правоохоронних органів, Служби безпеки України, Збройних Сил України.

До повноважень позаштатних дільничних інспекторів міліції входило:

- вимагати від громадян та службових осіб неухильного дотримання громадського порядку і негайного припинення правопорушень;
- вимагати від порушників громадського порядку пред'явлення документів, що засвідчують особу;
- вживати заходів щодо припинення правопорушень;
- доставляти правопорушників до міліції;
- вилучати у порушників знаряддя вчинення правопорушень тощо.

До обов'язків позаштатних дільничних інспекторів міліції належало:

- виконувати доручення дільничного інспектора міліції;
- інформувати про відомі йому факти підготовки чи вчинення злочинів;
- охороняти місця пригоди до прибуття працівників міліції тощо.

Але при цьому було встановлено заборону доручати позаштатним дільничним інспекторам міліції самостійно проводити процесуальні дії та інші завдання, що були винятковою компетенцією працівників міліції.

З 2005 року ці особи стали *громадськими помічниками дільничних інспекторів міліції*. Їхні повноваження визначалися спочатку Наказом МВС України «Про затвердження Положення про громадського помічника дільничного інспектора міліції в сільській місцевості» від 25 липня 2005 року № 595⁸⁹, а пізніше — Наказом МВС України «Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі МВС України» від 11 листопада 2010 року № 550⁹⁰.

⁸⁹ Наказ МВС України «Про затвердження Положення про громадського помічника дільничного інспектора міліції в сільській місцевості» від 25 липня 2005 року № 595 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1219-10>

⁹⁰ Наказ МВС України «Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі МВС України» від 11 листопада 2010 року № 550 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1219-10>

Основною відмінністю громадських помічників дільничних інспекторів міліції від позаштатних дільничних інспекторів міліції було те, що ними могли бути виключно члени ГФ із охорони громадського порядку, які виявили бажання до співпраці з органами внутрішніх справ і були рекомендовані загальними зборами ГФ із охорони громадського порядку.

Відповідно до такого нормативного регулювання, на громадських помічників дільничних інспекторів міліції у повному обсязі поширювався правовий статус члена ГФ, що забезпечувало йому відповідні гарантії щодо виконання своїх обов'язків під час охорони громадського порядку. Проте, на думку окремих дослідників, таке нормативне закріплення індивідуальної участі громадян в охороні громадського порядку не вирішувало питання ефективного залучення громадян як громадських помічників дільничних інспекторів міліції, оскільки, такий механізм створював додаткові перепони, а саме: задля того, щоб співпрацювати з громадським помічником дільничного, треба було реєструвати ГФ. Аналіз діяльності ГФ виявляв формальні недіючі громадські формування, які реально не виконували взяті на себе зобов'язання. Принцип кількості не завжди відповідав принципу якості. Усе вищезазначене гальмувало вільний та більш ефективний спосіб залучення громадян як громадських помічників, а саме, їхнє право на індивідуальну співпрацю без попереднього створення об'єднань⁹¹.

Також, порівняно з позаштатними дільничними інспекторами міліції, громадські помічники дільничних інспекторів міліції мали ширші повноваження. Громадський помічник дільничних інспекторів міліції мав такі додаткові повноваження:

- складати протоколи про адміністративні правопорушення;
- застосовувати заходи фізичного впливу і спеціальні засоби;
- доставляти до органу внутрішніх справ чи до інших спеціально визначених місць, осіб, які вчинили адміністративне правопорушення, з метою його припинення, якщо вичерпано інші заходи впливу, установлення особи порушника, складання протоколу про адміністративне правопорушення;
- проводити індивідуально-профілактичну роботу з особами, схильними до вчинення адміністративних правопорушень.

З прийняттям Наказу МВС України «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції» від 28 липня 2017 року № 650⁹² ін-

⁹¹ Проект «Шерифи»: український масштаб. — Херсон: Гілея, 2018. — С. 196.

ститут громадських помічників взагалі припинив своє існування. Так, у цьому документі взагалі відсутні норми, які б регулювали діяльність громадських помічників, а йдеться лише про помічників дільничних офіцерів поліції, якими можуть бути виключно співробітники поліції. Тому можна констатувати, що на сьогодні в Україні на законодавчому рівні взагалі не передбачена індивідуальна форма участі громадян у співпраці з поліцією як помічників⁹³.

Цей висновок також підтверджується відповіддю Департаменту превентивної діяльності Національної поліції України № 20/5/02/68зі від 25 квітня 2019 року на запит Центру політико-правових реформ. У зазначеному листі підтверджується відсутність чинних нормативно-правових актів, які б регулювали діяльність громадських (добровільних) помічників поліції. У листі-відповіді лише констатується, що на сьогодні основним нормативним актом, який регламентує залучення населення до охорони громадського порядку, профілактики правопорушень є Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону».

Відсутність регламентації на законодавчому рівні можливості населенню брати індивідуальну участь у співпраці з поліцією як помічників — жодним чином не сприяє ефективній реалізації участі громадян в охороні громадського порядку, попри те, що бажання в такій співпраці є як із боку органів правопорядку, так і з боку населення.

Свідченням цього є виникнення та наявність альтернативних, непередбачених законом, форм участі громадян в охороні публічного порядку (інспектори з інформування населення по охороні правопорядку від Центрів зайнятості за програмою «Шериф», інспектори місцевих рад з охорони правопорядку та благоустрою та інші)⁹⁴.

Інспектори місцевих рад з питань правопорядку («шерифи»)

«Шерифами» в Україні називають широке коло осіб, які беруть участь в охо-

⁹² Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції: наказ МВС України від 28 липня 2017 року № 650 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17> (дата звернення 15.04.2019).

⁹³ Див. також: Георгій Кобзар. Громадських помічників дільничного «помножили на нуль» [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://centrduma.org.ua/?p=483>

⁹⁴ Проект «Шерифи»: український масштаб. — Херсон: Гілея, 2018. — С.196.

роні публічного порядку: від членів ГФ до інспекторів органів місцевого самоврядування з питань правопорядку та благоустрою. Наприклад, проект «Шерифи для нових громад» визначає шерифів як узагальнений образ представників громади, цивільних людей, які уповноважені організовувати безпечне середовище в громаді, профілактику протидії правопорушень, фінансуються з місцевого бюджету та підзвітні громаді⁹⁵.

При цьому автори цього проекту зараховують до них цілу низку організаційних форм взаємодії громадян з територіальними громадами, а саме: інспекторів сільських рад або об'єднаних територіальних громад із охорони правопорядку та благоустрою; ГФ; інспекторів з інформування населення по охороні правопорядку від Центрів зайнятості за програмою «Шериф»; комунальні установи; добровольців, або «народних патрульних»; поліцейські станції; центри безпеки для громад. Своєю чергою *інспекторів місцевих рад з питань правопорядку та благоустрою* найчастіше називають «шерифами»⁹⁶. Інспектори є службовцями місцевого самоврядування, які призначаються та звільняються з посади розпорядженням місцевого голови. На них розповсюджуються права та обов'язки, визначені Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Залежно від посадової інструкції, затвердженої головою, інспектор може мати різне підпорядкування. Наприклад, інспектор з питань громадської безпеки Музиківської сільської ради Херсонської області підпорядковується сільському голові та секретарю сільської ради, а інспектор з питань благоустрою тієї самої ради сільському голові, секретарю сільської ради та інспектору з питань розвитку інфраструктури, житлово-комунального господарства та енергоефективності. А інспектор з охорони громадського порядку Тавричанської сільської ради Херсонської області підпорядковується безпосередньо сільському голові.

До завдань інспекторів віднесено різного виду профілактичні, перевірочні дії, заходи з реагування на правопорушення тощо. Наприклад, ведення обліку підприємств на території, роз'яснення їм екологічного законодавства, рейди з метою протидії стихійній торгівлі, незаконному вилову риби чи браконьєрства тощо, складення протоколів про адміністративні правопорушення у сфері благоустрою, складення актів обстеження місця порушення для подальшого

⁹⁵ Дослідження роботи «шерифів» в Україні та світі [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://vgoru.org/index.php/politsiya-dlya-gromadi/item/30014-doslidzhennia-roboty-sheryifiv-v-ukraini-ta-sviti>

⁹⁶ Популяризації цього терміна, зокрема, сприяв вихід фільму «Шерифи» у 2015 році, який отримав спеціальний приз журі на Міжнародному фестивалі документального кіно в Амстердамі (IDFA). У фільмі продемонстрована робота інспекторів сільради села Стара Збур'ївка Херсонської області. Офіційний трейлер до фільму: <https://www.youtube.com/watch?v=O7dRHOUHB4g>

передання органам, уповноваженим на притягнення до відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення тощо. Йдеться про адміністративні правопорушення, боротьба з якими віднесена до компетенції органів місцевого самоврядування.

В окремих посадових інструкціях зазначається, що інспектор надає допомогу дільничному офіцеру поліції при цьому керується Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» в частині застосування спеціальних засобів. Такі приписи є яскравим прикладом змішування положень законодавства у цій сфері, що на підзаконному рівні актів індивідуальної дії (посадових інструкцій) призводить до неякісного його застосування, а саме, надання інспекторам невластивих та неналежних їм повноважень.

Отже, інспектори місцевих рад з питань правопорядку та благоустрою за своїм змістом дублюють місцеві формування з охорони правопорядку. Водночас вони працюють самостійно та, зазвичай, у місцях, де недостатньо поліцейських сил. Тож рівень їхнього забезпечення з боку місцевої влади значно менший за обсягом, так само як і масштаби діяльності.

Підсумовуючи, можна позитивно оцінити діяльність місцевих «шерифів». Зазвичай, хоча вони і не мають поліцейських повноважень, їхня діяльність із розв'язання конфліктів може бути доволі ефективною, адже вони виступають посередниками серед місцевих мешканців. «Шерифи» здатні закрити ті ділянки роботи поліцейських органів, де вони в силу браку ресурсів та централізації управління просто відсутні.

ВИСНОВКИ

1. Законодавство України передбачає доволі різні форми участі громад у забезпеченні правопорядку. Є як громадські добровільні формування з охорони правопорядку, так і спеціальні підрозділи органів місцевого самоврядування. Як оплачувані посадові особи із вузьким функціоналом (інспектори з паркування) та інспектори місцевих рад з питань правопорядку, так і добровільні помічники дільничних. У цьому аспекті Україна формально відповідає вимогам європейських стандартів щодо децентралізації функцій охорони правопорядку. Водночас поліція залишається централізованою, а про створення муніципальних підрозділів правопорядку досі йдуть дискусії.

2. Утім, жодна із зазначених форм участі громад у забезпеченні правопорядку (крім інспекторів із паркування) не набула системного поширення на всій території держави. Так, правовий статус підрозділів органів місцевого самоврядування в територіальних громадах різний, оскільки відсутній спеціальний закон. Зважаючи на це, вказані підрозділи створюються й у вигляді виконавчих органів місцевого самоврядування, й у вигляді комунальних підприємств. Такий неоднаковий підхід не сприяє оптимальному виконанню функцій вказаними підрозділами.

З іншого боку, положення Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 року № 1835-III є нечіткими у питанні реєстрації таких формувань, а окремі положення стосовно застосування спеціальних засобів або порядку ліквідації формувань потребують змін. На концептуальному рівні цей Закон відтворює формат спільного патрулювання поліції із «дружинниками», що були з часів СРСР.

3. Кількість громадських формувань із охорони порядку та їхніх членів наразі переживають явний спад. Органи Національної поліції так системно і не налагодили з ними формат співпраці, але головною причиною є те, що місцевими бюджетами не передбачено бодай мінімального фінансування чи матеріального забезпечення діяльності цих утворень, відтак вони існують суто на основі ентузіазму своїх учасників та нерегулярних благодійних внесків. Всі спроби системно побудувати роботу за підтримки регулярних дотацій з місцевого бюджету чи бізнесу не мають успіху, адже самим громадським формуванням складно пояснити свою ефективність та потрібність суспільству.

4. Ефективність (результативність) діяльності громадських формувань неможливо визначити. Дані про їхню чисельність та поширеність, а також кількість спільно проведених із органами влади заходів, складно корелюють із відповіддю на питання про практичні результати їхньої роботи та про їх оцінку з точки зору корисності для суспільства. На нормативному рівні передбачено збір (проте не узагальнення) лише даних стосовно громадських формувань з охорони громадського порядку, передбачених законом. Таким чином, про діяльність всіх інших формувань не відомо, крім коротких повідомлень у місцевих ЗМІ чи спорадичних інформаційних повідомлень від органів влади.

5. Законодавство надає «поліцейські» повноваження виключно громадським формуванням, передбаченим законом. Усі інші види утворень – муніципальні формування чи інспектори з питань правопорядку ОМС – не наділені жодними повноваженнями з превенції чи протидії правопорушенням. При цьому практика показує, що за наявності загальних положень статутів, ліцензій на здійснення охоронної діяльності, а також власного тлумачення відповідних норм законодавства час від часу вони все ж таки вдаються до застосування «поліцейських» заходів стосовно фізичних осіб.

6. Суспільна довіра до громадських формувань відрізняється залежно від регіону та різних категорій суб'єктів, які висловлюють своє ставлення. Самі поліцейські та прикордонники підтримують діяльність громадських формувань, але громадяни здебільшого або просто не знають про таку діяльність, або обережно ставляться до них, ототожнюючи їх із радянськими дружинниками. Водночас муніципальні формування інколи сприймаються як «кишенькові армії мерів», що відображає результат охорони громадського порядку за відсутності повноважень на це.

7. Водночас суди під час розгляду справ стосовно порушень із боку муніципальних формувань, порядку їх реєстрації та ліквідації тощо неоднозначно тлумачать обсяг повноважень громадських формувань у світлі положень їхніх статутів. Тому ані суди, ані поліція чи прикордонна служба не напружували практику притягнення до відповідальності членів громадських і муніципальних формувань за правопорушення. Разом із їхнім зазіханням на поліцейські повноваження це створює небезпечне відчуття безкарності як серед членів таких формувань, так і в суспільстві, яке стикається з їхньою діяльністю.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Верховній Раді України:

1. Ухвалити закон про муніципальну варту з одночасною заборонаю діяльності комунальних підприємств у сфері охорони громадського порядку.

2. Внести зміни до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону» щодо:

- визначення відповідальних органів і посадових осіб за здійснення контролю та узагальнення інформації про громадські формування;
- дозволу іноземцям та особам без громадянства брати участь у діяльності ГФ;
- встановлення заборони на вчинення самостійних дій без координації з органом поліції чи прикордонної служби;
- визначення підстав, порядку використання спеціальних засобів та зброї, застосування фізичної сили членами громадських формувань;
- уточнення порядку ліквідації громадського формування та його примусового розпуску внаслідок вчинення його членами систематичних правопорушень.

3. Внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення стосовно позбавлення громадських формувань з охорони правопорядку та державного кордону повноважень з:

- доставлення та адміністративного затримання правопорушників (статті 259, 262, 263);
- складення протоколів про адміністративні правопорушення в окремих випадках (підпункт 1 пункту 9 частини 1, пункт 2 частини 2 статті 255).

Кабінету Міністрів України:

1. Внести зміни до Постанови «Про затвердження Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, описів зразків бланка посвідчень і наукової пов'язки члена такого формування» від 20 грудня 2000 року № 1872 щодо:

- персональної ідентифікації членів громадських формувань;

- необхідності затвердження річного звіту про діяльність формувань у сфері охорони громадського порядку і державного кордону, зокрема в разі виникнення надзвичайних ситуацій, а також висновків ревізійної комісії;
- пункту 22, виклавши його в такій редакції: «Керівник виконавчого органу забезпечує виконання рішень загальних зборів та рішень виконавчого органу, щорічно звітує перед спеціальною комісією з питань спільної діяльності Національної поліції та громадськості щодо виконання основних завдань формування згідно зі статутом, діє без довіреності від імені формування, укладає в межах своєї компетенції угоди, розпоряджається коштами формування відповідно до затвердженого кошторису»;
- доповнення зазначеного пункту словами: «щорічно звітує перед спеціальною комісією з питань спільної діяльності Національної поліції та громадськості щодо виконання основних завдань формування згідно статуту».

2. Внести зміни до Положення про Національну поліцію від 28 жовтня 2015 року № 877 щодо забезпечення правової та спеціальної підготовки осіб, які виявили бажання стати членами громадських формувань.

Міністерству внутрішніх справ України:

- врегулювати порядок обліку громадських формувань як на національному, так і на регіональному рівнях;
- завершити впровадження комплексу автоматичної системи контролю оплати паркування;
- повернути інститут індивідуальних помічників дільничного офіцера поліції (поліцейського офіцера громади);
- затвердити методичні рекомендації про підготовку, перелік обов'язкових компетенцій, якими повинні оволодіти громадяни для застосування спеціальних засобів і заходів фізичного впливу тощо.

Громадським формуванням:

- своєчасно та об'єктивно висвітлювати результати роботи із забезпечення публічного порядку в громаді, брати участь в правопросвітницькій діяльності в громадах;
- заохочувати активних учасників охорони публічного порядку в громаді з боку Національної поліції та місцевого самоврядування в межах чинного законодавства.

Додаток 1.

Комунальні заклади (підприємства, установи, організації) з охорони громадського порядку ОМС України за даними Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань станом на 15.03.2019 р.

Область	№ з/п	Повне найменування юридичної особи та скорочене у разі його наявності	Ідентифікаційний код юридичної особи	Місцезнаходження юридичної особи	Припинення/ банкрутство, санації
Вінницька обл.	1	КОМУНАЛЬНИЙ ЗАКЛАД БАРСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА» (КЗБМР «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА»)	40501648	Вінницька обл., Барський район, місто Бар, ВУЛИЦЯ ГЕРОІВ МАЙДАНУ, будинок 6	не перебуває в процесі припинення
	2	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА» МОГИЛІВ-ПОДІЛЬСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ (КП «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА»)	41827175	Вінницька обл., місто Могилів-Подільський, ПЛОЩА ШЕВЧЕНКА, будинок 6/16	не перебуває в процесі припинення
	3	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО ВІННИЦЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ «МУНІЦИПАЛЬНА ПОЛІЦІЯ» (КП ВМР «МУНІЦИПАЛЬНА ПОЛІЦІЯ»)	38830387	21018, Вінницька обл., місто Вінниця, ВУЛИЦЯ СКАЛЕЦЬКОГО, будинок 29	не перебуває в процесі припинення
	4	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО ВОРОНОВИЦЬКОЇ СЕЛИЩНОЇ РАДИ «МУНІЦИПАЛЬНА ПОЛІЦІЯ» (КП ВСР «МУНІЦИПАЛЬНА ПОЛІЦІЯ»)	41337493	23252, Вінницька обл., Вінницький район, селище міського типу Вороновиця, ВУЛИЦЯ КОЗАЦЬКИЙ ШЛЯХ, будинок 68	не перебуває в процесі припинення
	5	КП ЛАДИЖИНСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ «МУНІЦИПАЛЬНА ПОЛІЦІЯ» (КП ЛМР «МУНІЦИПАЛЬНА ПОЛІЦІЯ»)	40653059	24321, Вінницька обл., місто Ладижин, ВУЛИЦЯ ПЕТРА КРАВЧИКА, будинок 33	не перебуває в процесі припинення
	6	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО ЯКУШИНЕЦЬКОЇ СІЛЬСЬКОЇ РАДИ «МУНІЦИПАЛЬНА ПОЛІЦІЯ» (КП ЯСР «МУНІЦИПАЛЬНА ПОЛІЦІЯ»)	41165024	23222, Вінницька обл., Вінницький район, село Якушинці, ВУЛИЦЯ НОВОСЕЛІВ, будинок 1	припинено

Дніпропетровська обл.	1	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА» ДНІПРОВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ (КП «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА»)	37538877	Дніпропетровська обл., місто Дніпро, ПРОСПЕКТ ДМИТРА ЯВОРНИЦЬКОГО, будинок 75	не перебуває в процесі припинення
	2	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «КРИВОРІЗЬКА МУНІЦИПАЛЬНА ГВАРДІЯ» (КП «КРИВОРІЗЬКА МУНІЦИПАЛЬНА ГВАРДІЯ»)	37861566	Дніпропетровська обл., місто Кривий Ріг, МІКРОРАЙОН СОНЯЧНИЙ, будинок 25А	не перебуває в процесі припинення
	3	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА» НІКОПОЛЬСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ (КП «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА» НМР)	40486850	Дніпропетровська обл., місто Нікополь, ВУЛИЦЯ КРІПАКА, будинок 2	не перебуває в процесі припинення
	4	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «МУНІЦИПАЛЬНА ГВАРДІЯ «НІКОПОЛЬСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ» (КП «МУНІЦИПАЛЬНА ГВАРДІЯ»)	38033184	Дніпропетровська обл., місто Нікополь, ВУЛИЦЯ КРІПАКА, будинок 2	в стані припинення
	5	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА» НОВОМОСКОВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ (КП «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА»)	42582514	Дніпропетровська обл., місто Новомосковськ, ВУЛИЦЯ ГЕТЬМАНСЬКА, будинок 14	не перебуває в процесі припинення
	6	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА» ПАВЛОГРАДСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ (КП «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА»)	42556416	Дніпропетровська обл., місто Павлоград, ВУЛИЦЯ СОБОРНА, будинок 95	не перебуває в процесі припинення
Донецька обл.	1	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА» ДРУЖКІВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ (КП «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА»)	41808828	Донецька обл., місто Дружківка, ВУЛИЦЯ ІНДУСТРІАЛЬНА, будинок 14	не перебуває в процесі припинення
	2	СЛОВ'ЯНСЬКА НАРОДНА ДРУЖИНА (МУНІЦИПАЛЬНА МІЛІЦІЯ) ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ МІСТА СЛОВ'ЯНСЬКА	39209690	Донецька обл., місто Слов'янськ, ПЛОЩА ЖОВТНЕВОЇ РЕВОЛЮЦІЇ, будинок 2	не перебуває в процесі припинення

Закарпатська обл.	1	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «ІНСПЕКЦІЯ З БЛАГОУСТРОЮ «МУНІЦИПАЛЬНА ПОЛІЦІЯ» УЖГОРОДСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ (КП «ІНСПЕКЦІЯ З БЛАГОУСТРОЮ «МУНІЦИПАЛЬНА ПОЛІЦІЯ»)	35002022	88000, Закарпатська обл., місто Ужгород, ПЛОЩА ПОШТОВА, будинок 3	в стані припинення
	2	МУКАЧІВСЬКЕ МІСЬКЕ КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «МУНІЦИПАЛЬНА МІЛІЦІЯ» (ММКП «МУНІЦИПАЛЬНА МІЛІЦІЯ»)	39597248	89600, Закарпатська обл., місто Мукачеве, ВУЛИЦЯ УЖГОРОДСЬКА, будинок 25	в стані припинення
Івано-Франківська обл.	1	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА» (КП «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА»)	40688537	Івано-Франківська обл., місто Івано-Франківськ, ВУЛИЦЯ ГАЛИЦЬКА, будинок 126	не перебуває в процесі припинення
	2	КОМУНАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ (УСТАНОВА, ЗАКЛАД) КАЛУСЬКА ОРГАНІЗАЦІЯ «МІСЬКА ВАРТА»	26482769	Івано-Франківська обл., місто Калуш, ВУЛИЦЯ БАНДЕРИ, будинок 28	не перебуває в процесі припинення, свідоцтво про державну реєстрацію не дійсне
	3	КОМУНАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ (УСТАНОВА, ЗАКЛАД) «РОГАТИНСЬКА «МІСЬКА ВАРТА» («РОГАТИНСЬКА «МІСЬКА ВАРТА»)	40342649	Івано-Франківська обл., Рогатинський район, місто Рогатин, ВУЛИЦЯ ГАЛИЦЬКА, будинок 102	не перебуває в процесі припинення
Кіровоградська обл.	1	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «МУНІЦИПАЛЬНА ПОЛІЦІЯ ОЛЕКСАНДРІЙСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ» (КП «МУНІЦИПАЛЬНА ПОЛІЦІЯ»)	40903349	28000, Кіровоградська обл., місто Олександрія, ВУЛИЦЯ ПЕРШОТРАВНЕВА, будинок 9	не перебуває в процесі припинення
Київська обл.	1	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО БІЛОЦЕРКІВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА» (КП БМР «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА»)	41832384	Київська обл., місто Біла Церква, ВУЛИЦЯ АНДРЕЯ ШЕПТИЦЬКОГО, будинок 2	не перебуває в процесі припинення
	2	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА» ІРПІНСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ (КП «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА»)	41063046	Київська обл., місто Ірпінь, ВУЛИЦЯ ШЕВЧЕНКА, будинок 2А	не перебуває в процесі припинення

Київська обл.	3	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО ОБУХІВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ «ОБУХІВСЬКА МІСЬКА ВАРТА» (КПОМР «ОБУХІВСЬКА МІСЬКА ВАРТА»)	41527080	Київська обл., місто Обухів, ВУЛИЦЯ КИЇВСЬКА, будинок 12	не перебуває в процесі припинення
	4	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА» ТЕТІІВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ (КП «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА»)	42739902	Київська обл., Тетіївський район, місто Тетіїв, ВУЛИЦЯ ЯНУША ОСТРОЗЬКОГО, будинок 5	не перебуває в процесі припинення
Львівська обл.	1	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА» ДРОГОБИЦЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ (КП «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА», ДМР)	41003521	Львівська обл., місто Дрогобич, ПЛ. РИНОК, будинок 1	не перебуває в процесі припинення
	2	Львівське комунальне підприємство «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА» (ЛКП «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА»)	32126676	Львівська обл., місто Львів, ПР. СВОБОДИ, будинок 24	не перебуває в процесі припинення
Луганська обл.	1	(КОМУНАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ) МУНІЦИПАЛЬНА МІЛІЦІЯ М.СЕВЕРОДОНЕЦЬК	36807885	93400, Луганська обл., місто Северодонецьк, ВУЛИЦЯ ЗАВОДСЬКА, будинок 27	припинено
м.Київ	1	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО ВИКОНАВЧОГО ОРГАНУ КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ (КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ) «МУНІЦИПАЛЬНА ОХОРОНА» (КП «МУНІЦИПАЛЬНА ОХОРОНА»)	41680696	м. Київ, ВУЛИЦЯ ХРЕЩАТИК, будинок 36	не перебуває в процесі припинення
Одеська обл.	1	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «СЕРГІІВСЬКА МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА» (КП «СЕРГІІВСЬКА МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА»)	40482353	Одеська обл., місто Білгород-Дністровський, селище міського типу Сергіївка, ВУЛИЦЯ ЧОРНОМОРСЬКА, будинок 19Б	припинено
	2	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «МУНІЦИПАЛЬНА ОХОРОНА» (КП «МУНІЦИПАЛЬНА ОХОРОНА»)	40034370	Одеська обл., місто Одеса, ВУЛИЦЯ БОГДАНА ХМЕЛЬНИЦЬКОГО, будинок 18	припинено

Одеська обл.	3	КОМУНАЛЬНА УСТАНОВА «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА» (КУ «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА»)	40034370	Одеська обл., місто Одеса, ВУЛИЦЯ РОЗКИДАЙЛІВСЬКА, будинок 67А	не перебуває в процесі припинення
	4	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «МУНІЦИПАЛЬНА ОХОРОНА» ЧОРНОМОРСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСТІ (КП «МУНІЦИПАЛЬНА ОХОРОНА» ЧМР)	38363806	Одеська обл., місто Чорноморськ, ПРОСПЕКТ МИРУ, будинок 33	в стані припинення
	5	ЮЖНЕНСЬКЕ КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА» (ЮКП «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА»)	41779965	Одеська обл., місто Южне, ПРОСПЕКТ ГРИГОРІВСЬКОГО ДЕСАНТУ, будинок 18	не перебуває в процесі припинення
Полтавська обл.	1	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА» КРЕМЕНЧУЦЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ ПОЛТАВСЬКОЇ ОБЛАСТІ (КП «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА» КМР)	41072883	Полтавська обл., місто Кременчук, ВУЛИЦЯ ЛІЗИ ЧАЙКІНОЇ, будинок 35	не перебуває в процесі припинення
Рівненська обл.	1	МУНІЦИПАЛЬНА ДРУЖИНА ДУБЕНСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ (КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО)	25323017	Рівненська обл., місто Дубно, ВУЛИЦЯ ГІРНИЦЬКА, будинок 3А	не перебуває в процесі припинення
Сумська обл.	1	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «МУНІЦИПАЛЬНА ОХОРОНА» СУМСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ (КП «МУНІЦИПАЛЬНА ОХОРОНА» СМР)	37846087	Сумська обл., місто Суми, ВУЛИЦЯ ГОРЬКОГО, будинок 21	в стані припинення
Харківська обл.	1	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «МУНІЦИПАЛЬНА ОХОРОНА» (КП «МО»)	36817804	Харківська обл., місто Харків, ГІМНАЗІЙНА НАБЕРЕЖНА, будинок 16, кімната 39-40	не перебуває в процесі припинення
Херсонська обл.	1	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «МУНІЦИПАЛЬНА ОХОРОНА» НОВОКАХОВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ (КП «МУНІЦИПАЛЬНА ОХОРОНА» НМР)	40978173	Херсонська обл., місто Нова Каховка, ВУЛИЦЯ М. БУКІНА, будинок 58	не перебуває в процесі припинення

Хмельницька обл.	1	ХМЕЛЬНИЦЬКЕ МІСЬКЕ КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «МУНІЦИПАЛЬНА ДРУЖИНА» (ХМКП «МУНІЦИПАЛЬНА ДРУЖИНА»)	23829267	Хмельницька обл., місто Хмельницький, ВУЛИЦЯ ПОДІЛЬСЬКА, будинок 10/1	не перебуває в процесі припинення
Черкаська обл.	1	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО ЗОЛОТОНІСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА» (КП ЗОЛОТОНІСЬКОЇ МР «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА»)	41303532	Черкаська обл., місто Золотоноша, ВУЛИЦЯ САДОВИЙ ПРОІЗД, будинок 7	не перебуває в процесі припинення
	2	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «МУНІЦИПАЛЬНА ІНСПЕКЦІЯ» ШПОЛЯНСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ (КП «МУНІЦИПАЛЬНА ІНСПЕКЦІЯ»)	41068615	20603, Черкаська обл., Шполянський район, місто Шпола, ВУЛИЦЯ ЛОЗУВАТСЬКА, будинок 59	не перебуває в процесі припинення
Чернігівська обл.	1	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО БОРЗНЯНСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА» (КП «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА»)	40812976	Чернігівська обл., Борзнянський район, місто Борзна, ВУЛИЦЯ ПАНТЕЛЕЙМОНА КУЛІША, будинок 107	не перебуває в процесі припинення
	2	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА» КОЗЕЛЕЦЬКОЇ СЕЛИЩНОЇ РАДИ (КП «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА» КСР)	41454306	Чернігівська обл., Козелецький район, селище міського типу Козелець, ВУЛИЦЯ Ф. СИДОРУКА, будинок 9	не перебуває в процесі припинення
	3	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА» ЧЕРНІГІВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ (КП «МУНІЦИПАЛЬНА ВАРТА» ЧМР)	41064956	Чернігівська обл., місто Чернігів, ВУЛИЦЯ БЕЛОВА, будинок 2	не перебуває в процесі припинення

Додаток 2.

Кількісні статистичні дані,
отримані від уповноважених органів по областях

Область	Дані Департаменту превентивної діяльності Національної поліції України						Відповіді ГУ НП області
	2016		2017		2018		
	ГФ	К-ть членів	ГФ	К-ть членів	ГФ	К-ть членів	
Вінницька	116	4029	124	4824	114	4313	Відповіді з обласного ГУ НП не надійшли. Отримано лише дві відповіді з районних ВП: - Тиврівський ВП Жмеринського відділу поліції ГУ НП у Вінницькій області: на його території до вересня 2018 року діяло 3 ГФ із чисельністю 102 особи. Станом на 21.03.2019 ГФ на території ВП відсутні. - Козятинський ВП Калинівського ВП ГУ НП у Вінницькій області — на території дії 4 ГФ: * ГФ з ОГП виробничого підрозділу локомотивне депо Козятин регіональної філії «Південно-Західна залізниця» ПАТ «Укрзалізниця» (16 членів); * ГФ з ОГП м. Козятин (95 членів); * ГФ з ОГП с. Жежелів (48 членів) * ГФ з ОГП смт. Глухівці (35 членів).
Волинська	44	2844	27	2702	30	2747	"В області діє 28 ГФ з ОГП загальною чисельністю 2559 осіб. Протягом 2016-2019 рр. припинили свою діяльність 6 ГФ.
Дніпропетровська	73	2349	70	1913	93	1794	Нормативно-правові акти МВС та Національної поліції України збір та узагальнення таких відомостей не передбачають.
Донецька	30	947	30	374	33	391	На території області зареєстровано 34 ГФ із загальною чисельністю 376 осіб.

**(відсутність тексту в клітинці таблиці означає, що відповідь на інформаційний запит не отримано)*

	Дані, надані міськими радами	Дані, надані ОДА	Отримана інформація щодо дозволів на придбання, зберігання та застосування спеціальних засобів у членів ГФ з ОГП і ДК за період 01.01.2016 – 31.12.2018 рр.
			<p>На це питання отримано відповідь лише від Козятинського ВП Каїнівського ВП ГУ НП у Вінницькій області:</p> <p>«із загальної кількості власників зброї, які мають дозвіл на придбання, зберігання та носіння пристроїв для відстрілу гумових куль та перебувають на обліку нашого ВП, – 92 особи є членами ГФ з ОГП та ДК.</p>
	<p>У м. Луцьк зареєстровано та діє 4 ГФ.</p> <p>Щодо чисельності міська рада інформацією не володіє.</p>		<p>Кількість осіб-членів ГФ, яким видано дозвіл на придбання, зберігання та застосування спеціальних засобів, – 2032.</p> <p>Протягом 2016–2018 рр. на території області видано 707 дозволів на зберігання та носіння пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії членам ГФ з ОГП та ДК.</p> <p>За вказаний період було знято з обліку 733 пристрої травматичної дії цієї категорії громадян.</p>
	<p>Департаментом адміністративних послуг та дозвільних процедур зареєстровано 35 ГФ з ОГП у м. Дніпро. Загальна чисельність цих формувань – близько 400 осіб.</p>		
	<p>На базі Краматорського відділу поліції – діє одне ГФ «Міська варта», що складається із 7 членів.</p>		<p>Протягом 2016-2018 рр. працівниками відділу контролю за обігом зброї у сфері дозвільної системи УПД ГУНП в Донецькій області дозволи на спец. засоби не видавалися. За цей період члени ГФ як власники спец. засобів на обліку дозвільної системи не перебувають, тому дозволи не скасовувалися.</p>

Житомирська	113	2740	83	2209	52	1701	Станом на 1.01.2016 на території області діяло 110 ГФ. Станом на 31.12.2018 – 52 ГФ із загальною чисельністю 1701 особа. Протягом 2016-2019 рр. припинили свою діяльність 72 ГФ.
Закарпатська	81	1215	63	1279	36	845	Станом на 31.12.2016 на території області діяло 81 ГФ із загальною чисельністю 1215 осіб. Із них станом на 31.12.2016 року 45 ГФ допомоги органам поліції не надавали, тому протягом 2017-2018 рр. шляхом саморозпуску припинено діяльність 45 таких формувань. Станом на 1.03.2019 в області діє 29 ГФ із загальною чисельністю 671 особа.
Запорізька	76	1931	70	1743	49	1234	На території області діє 49 ГФ із загальною чисельністю 1234 члени, із них таких, що здійснюють статутну діяльність, – 37 ГФ. Протягом 2016-2018 рр. припинили свою діяльність шляхом саморозпуску – 3 ГФ.
Івано-Франківська	162	2825	69	1346	16	695	На території області діє 16 ГФ з ОГП із загальною чисельністю 695 осіб.
Київська	75	1889	118	2153	158	2482	Станом на 22.02.2019 на території області зареєстровано 306 ГФ. Згідно із звітами територіальних підрозділів ГУ НП області, – участь в охороні громадського порядку бере 81 ГФ.
місто Київ	14	1884	14	1884	5	1050	На території м. Києва зареєстровано та здійснюють свою діяльність 5 ГФ з ОГП та ДК.

			Зазначені статистичні відомості обласним управлінням не формуються.
У м. Ужгород наявне 1 громадське формування із кількістю членів 10 осіб.			Протягом 2016-2018 рр. на території області членам ГФ було видано 338 дозволів. За цей час 107 дозволів анульовано за втрату права на зберігання і носіння пристроїв.
У м. Запоріжжя станом на 31.12.2018 року створено та діють зі статусом юридичної особи 26 громадських формувань із загальною кількістю 811 осіб.			Досить цікавою є статистика щодо кількості виданих та анульованих дозволів членам ГФ з ОГП у Запорізькій області. Є дві відповіді: - Головне управління національної поліції в Запорізькій області (підписане заступником начальника обласного управління), яке повідомляє, що відділом контролю за обігом зброї у сфері дозвільної системи УПД ГУНП в Запорізькій області протягом 01.01.2016 – 31.12.2018 членам ГФ з ОГП було видано 1220 дозволів (2016 р. – 518, 2017 р. – 375, 2018 р. – 327). Анульовано протягом вказаного періоду – 1790 дозволів (2016 р. – 456; 2017 р. – 697; 2018 р. – 637). Дозволи були анульовані у зв'язку з виключенням учасників з лав громадського формування. - Управління превентивної діяльності головного управління національної поліції в Запорізькій області (підписане начальником управління превентивної діяльності), яке повідомляє, що відділом контролю за обігом зброї у сфері дозвільної системи УПД ГУНП в Запорізькій області протягом 01.01.2016-31.12.2018 членам ГФ з ОГП було видано 1420 дозволів (2016 р. – 618, 2017 р. – 475, 2018 р. – 327). Анульовано протягом вказаного періоду – 1790 дозволів (2016 р. – 456; 2017 р. – 697; 2018 р. – 637). Дозволи були анульовані у зв'язку з виключенням учасників з лав громадського формування.
			Станом на лютий 2019 року на території області існує 278 ГФ, створених відповідно до Закону України „Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону” та статутні завдання яких відповідають вимогам постанови Кабінету Міністрів України від 20.12.2000 № 1872 „Про затвердження Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, описів зразків бланка посвідчення і нарукавної пов'язки члена такого формування”. З них на сьогодні устунулись від участі в охороні публічної безпеки та правопорядку – 210. Загалом у роботі 68 ГФ задіяно більше 2100 осіб, в особистій власності більшості яких перебувають спец. засоби.
	Протягом 2014-2018 рр. КМДА було погоджено статуту 3 ГФ з ОГП та ДК.		За кількістю наданих дозволів членам ГФ облік не ведеться. Всього протягом 2016-2018 рр. на території області анульовано 477 дозволів (всього, без виділення членів ГФ).

Кірово-градська	78	1453	70	1315	69	1361	На території області зареєстровано та діє 44 ГФ з ОГП із загальною чисельністю 776 осіб.
Луганська	27	874	12	562	11	496	Станом на 01.01.2016 на території області діяло 34 ГФ, станом на 31.12.2018 – 11 ГФ із загальною чисельністю 523 особи. Протягом 2016-2019 рр. припинили свою діяльність 23 ГФ.
Львівська	214	5601	150	4443	82	2979	Станом на 01.04.2019 року на території області зареєстровано 84 ГФ з ОГП, з них 7 перебувають в процесі самоліквідації та 1 вже припинило діяльність. Фактично діючих – 76 ГФ. Загальна чисельність 74 із них – 2650 осіб. Щодо двох формувань чисельність не відома. Серед членів вказаних ГФ мають право носіння та зберігання пристроїв відчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими снарядами не смертельної дії 839 осіб.
Миколаївська	90	3892	66	3744	49	3481	Здійснення державної реєстрації та припинення діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону не належить до повноважень обласних управлінь поліції. Ведення обліку ГФ з ОГП та ДК, що припинили свою діяльність з будь-яких підстав, жодним з нормативних документів МВС та Національної поліції України не передбачене та територіальними підрозділами поліції не ведеться.
Одеська	205	3573	196	3849	169	4109	Відповідей на інформаційні запити не отримано ні від ОДА, ні від Одеського ГУ НП. ОДА розіслала запити на органи влади нижчих рівнів, проте відповіді надійшли навіть не від половини РДА області.

		<p>Протягом 2016-2018 рр. на території області всього видано 1013 дозволів на право придбання та 947 на право зберігання, носіння пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертальної дії. Окремого обліку за категоріями осіб не передбачено.</p> <p>За період анульовано 112 дозволів на право зберігання, носіння мисливської вогнепальної, холодної зброї та пристроїв. Окремого обліку за категоріями не передбачено.</p>
		<p>Згідно з даними Інтегрованої інформаційно-пошукової системи ОВС центрального та регіонального рівнів, в ІП «Зареєстрована зброя» відділом контролю за обігом зброї у сфері дозвільної системи управління превентивної діяльності Головного управління Національної поліції в Луганській області протягом 2016-2018 рр. видано 91 дозвіл на спец. засоби.</p> <p>За вказаний період анульовано – 1 дозвіл.</p>
		<p>Протягом 2016-2018 рр. громадянам, що належать до категорії «член громадського формування», було видано 1425 дозволів на спец. засоби.</p> <p>За цей же період у зв'язку з притягненням громадян до кримінальної відповідальності було анульовано 15 дозволів.</p>
<p>У м. Николаєві зареєстровано 21 ГФ.</p> <p>Із них:</p> <p>діючих:</p> <ul style="list-style-type: none"> - таких, що здійснюють статутну діяльність, – 11; - створені формально – 4; - таких, що припинили свою діяльність, – 6 ГФ. <p>Загальна чисельність ГФ – 2221 особа.</p> 	<p>На території області станом на:</p> <p>2016 рік: 89 ГФ, 3977 членів.</p> <p>Наявні 90 громадських пунктів охорони правопорядку.</p> <p>2017 рік: 61 ГФ, 3717 членів.</p> <p>Наявні 80 громадських пунктів охорони правопорядку.</p> <p>2018 рік: 51 ГФ, 3432 членів.</p> <p>Наявні 49 громадських пунктів охорони правопорядку.</p>	
<p>У м. Одеса станом на 1.01.2016 року відповідно до чинного законодавства створено та зареєстровано 34 ГФ, а станом на 31.12.2018 – 21.</p> <p>Протягом 2016-2018 рр. припинило свою діяльність 1 ГФ шляхом саморозпуску.</p> <p>За ініціативою департаменту муніципальної безпеки у зв'язку з надходженням листів тер. підрозділів поліції міста Одеси щодо порушення формуванням вимог чинного законодавства та своїх статутних обов'язків, судами міста припинено діяльність 14 формувань шляхом їх примусового розпуску, а саме ліквідації юридичної особи.</p> <p>Згідно із законодавством ГФ створюються у складі не менше 10 осіб, на сьогодні в м. Одеса чисельність кожного з формувань становить в середньому 25 членів, з урахуванням ново-прийнятих, та тих, хто побажали вийти з ГФ з певних підстав.</p>		

Полтавська	126	3780	113	3772	59	2643	До 16.07.2016 на території області з дільничними офіцерами поліції співпрацювало 113 ГФ. Внаслідок внесених змін до законодавства, які вимагали внесення змін до статутів неприбуткових організацій, станом на 11.03.2019 залишилося 53 ГФ з ОГП із загальною чисельністю 2 142 особи.
Рівненська	67	2435	52	1779	47	1940	Станом на 11.03.2019 на території області 42 ГФ із загальною чисельністю 1585 осіб. Протягом 2016-2019 рр. припинили свою діяльність 9 ГФ.
Сумська	283	5492	130	3356	34	1597	На території області таких, що здійснюють свою статутну діяльність, – існує 37 ГФ із загальною чисельністю 1579 осіб. Протягом 2016-2018 рр. припинили свою діяльність 180 ГФ.
Тернопільська	91	2829	37	2951	10	2312	Станом на 31.12.2018 на території області – 10 ГФ із загальною чисельністю 2010 осіб. Протягом 2016-2019 рр. припинили свою діяльність 81 ГФ.
Харківська	59	1026	34	695	13	1664	Станом на 01.03.2019 в області зареєстровано та діє 14 ГФ із загальною чисельністю 3 872 особи. Протягом 2016-2018 рр. припинили свою діяльність 76 ГФ.

		Не можуть надати відповідь, оскільки для цього доведеться створювати інформацію шляхом проведення окремого аналізу. Всього станом на квітень 2019 року в ГУ НП у Полтавській області перебуває на обліку 6161 власник пристроїв.
		Протягом 2016-2018 рр. на території області було видано 357 дозволів на спец. засоби членам ГФ. Скасовано 237 дозволів. Причини скасування (анулювання): - наявність даних про систематичне порушення особою громадського порядку, зловживання спиртними напоями, вживання наркотичних речовин без призначення лікаря, інших одурманюючих засобів, скоєння насильства в сім'ї, що підтверджується документально; - повідомлення особи про підозру або складення щодо неї повідомлення про підозру, яке не вручене внаслідок не встановлення її місця знаходження; - наявності в особи судимості за злочин, яка не погашена або не знята в установленому законом порядку; - відсутність права, визначеного актами законодавства, на придбання, зберігання і носіння пристроїв.
У 2018 році Сумському відділу поліції допомогу в забезпеченні ГП на території м. Суми надавали 6 ГФ з ОГП. Також у місті діє 3 ГФ, створені з числа студентів вищих навчальних закладів міста, і щоденно охороняють прилеглу територію ВНЗ та беруть участь в охороні громадського порядку під час проведення масових заходів у ВНЗ та в місті. Загалом у місті – 9 ГФ з ОГП.		Станом на 31.12.2018 на території області діяло 37 ГФ із загальною чисельністю 1579 осіб. Протягом 2016-2018 рр. на території області членам ГФ було видано 358 дозволів, анульовано – 61. Причини: відсутність права для подальшого користування пристроями, втрати та крадіжки пристроїв.
Станом на 01.03.2019 у м. Тернопіль діяло 2 ГФ – «Охорона порядку» (989 осіб) та «Бастіон» (34 особи).		Протягом 2016-2018 рр. на території області членам ГФ видано 558 дозволів на спец. засоби. Анульовано – 136. Підстави: відсутність права, визначеного законами, на придбання, зберігання і носіння пристроїв. Кількість членів ГФ, у яких наявний дозвіл на придбання, зберігання і застосування пристроїв станом на 15.03.2019, – 1890.
		Протягом 2016-2018 рр. на території області членам ГФ було видано 450 дозволів, скасовано – 1940. Причини скасування: - зміна місця реєстрації – 18, - викрадено – 32, втрачено (не встановлено місце знаходження) – 1119, - задано на знищення – 15, - перереєстровано – 613, - анульовано – 143. ОДА: станом на 01.03.2019 на території Харківської області зареєстровано 3 533 власники спецзасобів для відстрілу гумових куль, які є членами ГФ з ОГП і ДК.

Херсонська	108	2620	88	1908	56	1366	Станом на 01.01.2016 в області – 100 ГФ із загальною чисельністю 2358 осіб. Протягом 2016-2018 рр. було зареєстровано 20 ГФ. Станом на 31.12.2018 здійснює свою діяльність 57 ГФ із загальною чисельністю 1379 осіб. За досліджуваний період припинили свою діяльність 63 ГФ.
Хмельницька	104	2888	57	1906	57	1944	Протягом 2016-2018 рр. обласним ГУ НП координувалася діяльність 104 ГФ із загальною чисельністю 2888 осіб. Станом на 31.12.2018 на території області діяло 57 ГФ із загальною чисельністю 1944 особи. Протягом 2016-2018 рр. 31 ГФ припинило свою діяльність шляхом саморозпуску. На території м. Хмельницького зареєстровано 13 громадських формувань з охорони громадського порядку із загальною чисельністю 460 осіб.
Черкаська	344	6945	192	3016	90	1952	Станом на 01.03.2019 на території області діяло 61 ГФ із загальною чисельністю 1713 осіб. Протягом січня-лютого 2019 членами ГФ взято участь у проведенні 311 рейдів та інших заходів з відпрацюванням населених пунктів, за результатами яких виявлено 49 адміністративних та 14 кримінальних правопорушень
Чернігівська	94	1730	22	659	36	1514	Протягом 2016-2017 років в області діяло 22 ГФ із загальною чисельністю 659 членів. У 2018 році – 36 ГФ із загальною чисельністю 1514 членів.

<p>Міська рада м. Херсон: За досліджуваний період на території міста було зареєстровано 3 ГФ та припинено 2 ГФ. Районні у м. Херсон ради: з жовтня 2016 року повноваження з реєстрації ГФ з ОГП та ДК не належать до компетенції виконкомів районних у місті рад. Дніпровська у м. Херсон рада: станом на 01.01.2017 року на території району шляхом легалізації були зареєстровані 9 ГФ та ще одне ГФ було зареєстроване у 2018 році шляхом створення юридичної особи. Згідно з інформацією органів поліції та письмових звітів керівних органів громадських формувань, таких, що здійснюють статутну діяльність, - 6 формувань, інші існують формально. На сьогодні чисельність членів ГФ за наданими списками становить 112 осіб. Корабельна районна у м. Херсон рада: станом на 01.01.2017 на території району шляхом легалізації були зареєстровані 2 ГФ. Згідно з інформацією органів поліції та письмових звітів керівних органів ГФ, статутну діяльність здійснює 1 ГФ, інше існує формально. Чисельність членів за наданими списками становить 34 особи. Суворовська районна у м. Херсон рада: на території району існує 11 діючих ГФ із загальною кількістю членів 830 осіб.</p>	<p>На території області у розрізі типів адміністративно-територіальних одиниць: - міста – 24 ГФ, 1017 членів, у 14 – наявні дозволи на спец. засоби; - села – 13 ГФ, 170 членів, у 27 наявні дозволи на спец. засоби; - селища – 5 ГФ, 119 членів, у 17 наявні дозволи на спец. засоби; - ОТГ – 3 ГФ, 40 членів, дозволи на спец. засоби – відсутні.</p>	<p>Відділом з контролю за обігом зброї у сфері дозвільної системи управління превентивної діяльності ГУНП в Херсонській області ведеться щомісячний облік виданих громадянам дозволів, проте без розмежування за категоріями громадян.</p>
<p>Станом на 01.01.2019 року в м. Хмельницький діючих ГФ з ОГП – 15; таких, що здійснюють свою діяльність формально, – 0. 30.11.2017 року 1 ГФ з ОГП припинило свою діяльність шляхом саморозпуску.</p>	<p>Протягом 2016-2018 рр. на території області було видано 529 дозволів членам ГФ, анульовано – 69. Причини: - втратили права, визначені актами законодавства на придбання, зберігання та носіння пристроїв (64); - повідомлення про підозру або складання щодо власника пристрою повідомлення про підозру, яке не вручене внаслідок не встановлення його місця знаходження (3); - наявність даних про систематичне порушення такою особою громадського порядку, зловживання спиртними напоями, вживання наркотичних речовин без призначення лікаря, інших одурманюючих засобів, скоєння насильства в сім'ї, що підтверджується документально (2).</p>	
<p>Станом на 01.03.2019 у м. Чернігів діє 7 ГФ. Загальна чисельність 6 з них – 227 осіб, кількісний склад одного – не відомий.</p>	<p>В області такий облік за категорією «член ГФ» не ведеться. Всього протягом 2016-2018 рр. на території області було видано 190 дозволів на спец. засоби, анульовано – 5.</p>	

Чернівецька	215	3167	186	2201	18	892	Станом на квітень 2019 року в області зареєстровано та діє 18 ГФ, із них 16 – у м. Чернівці (загальна чисельність – 834 особи), 2 – у сільській місцевості (із чисельністю 58 осіб). У 2017 році припинили свою діяльність 170 ГФ шляхом саморозпуску. Протягом 2016-2018 рр. члени ГФ залучалися до охорони ГП у 1618 випадках (шляхом спільного патрулювання, ОГП під час масових заходів, релігійних свят тощо).
усього	2889	70958	2073	56583	1386	47502	

			<p>Протягом 2016-2018 рр. всього в області було видано 1175 дозволів на зберігання та носіння зброї та спецзасобів, анульовано – 232. Окремо за категоріями зброї чи власників облік не ведеться, тому не відомо, яка кількість з них – члени ГФ.</p>
--	--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Додаток 3.

Організація роботи громадських формувань з охорони громадського порядку в забезпеченні правопорядку та профілактики правопорушень відповідно до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»

Однією зі складових частин підвищення ефективності охорони публічного порядку, захисту прав і свобод громадян, зміцнення правопорядку є участь у цій справі громадських формувань з охорони громадського порядку.

Основним нормативним документом, який регламентує залучення населення до охорони громадського порядку, профілактики правопорушень, є **Закон України від 22 червня 2000 року № 1835-III «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»** (далі — Закон), яким визначено повноваження органів державної влади, у тому числі й органів Національної поліції України, щодо залучення населення до охорони громадського порядку, порядок створення та реєстрації громадських формувань з охорони громадського порядку, основні функції, права та обов'язки їх членів, а також засади правових гарантій і соціального захисту громадян, які беруть участь у цій діяльності.

Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону створюються на добровільних засадах за місцем роботи або проживання громадян (ст. 4 Закону).

Рішення про створення таких громадських формувань приймаються на зборах (конференціях) громадян (*додаток 1*).

Отже, якщо громадяни вирішили брати участь в охороні громадського порядку на території населеного пункту, де вони проживають, необхідно на установчих зборах прийняти відповідне рішення про створення громадського формування з охорони громадського порядку. **При цьому склад зазначеного формування повинен бути не менше 10 осіб.**

Такий самий порядок створення громадських формувань з охорони громадського порядку стосується громадських організацій (студентських, козацьких, недержавних охоронних структур тощо).

Свою діяльність громадське формування з охорони громадського порядку має здійснювати на основі положення (статуту) про нього (ст. 5 Закону) (*додаток 2*).

Статут має відповідати формі, визначеній Типовим статутом про громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2000 року № 1872.

Розроблений статут громадського формування узгоджується з керівництвом відповідного територіального органу Національної поліції, а також виконавчого органу ради, на території якої діятиме це громадське формування.

Громадське формування з охорони громадського порядку і державного кордону набуває статусу юридичної особи (ст. 6 Закону) з дати його державної реєстрації в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань».

Для реєстрації громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону подаються рішення про його створення, підтримане відповідним органом Національної поліції чи підрозділом Державної прикордонної служби України, узгоджене з цими органами положення (статут), інформація про склад керівного органу (*гogamok 3*), а також список членів формування (*gogamok 4*).

Громадське формування з охорони громадського порядку і державного кордону у разі внесення змін до статутних документів повідомляє суб'єкта державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань у п'ятиденний строк з дня прийняття такого рішення.

Членами громадського формування з охорони громадського порядку можуть бути громадяни України, які досягли 18-річного віку, виявили бажання брати участь в охороні громадського порядку та здатні за своїми діловими, моральними якостями і станом здоров'я виконувати на добровільних засадах взяті на себе зобов'язання.

Не можуть бути членами зазначених громадських формувань особи, які порушують громадський порядок, з яких судимість не знята або не погашена у встановленому законом порядку, раніше засуджені за умисні злочини, хворі на хронічний алкоголізм і наркоманію (ст. 12 Закону).

Допомогу в перевірці кандидатів у члени громадських формувань з охорони громадського порядку надають поліцейські, на яких покладені обов'язки по роботі з населенням та громадськими формуваннями.

Порядок перевірки кандидатів у члени громадських формувань

Керівник громадського формування зобов'язаний:

- провести ознайомчу бесіду з кандидатом у члени громадського формування, довести до його відома основні вимоги Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» та статуту громадського формування;
- запропонувати заповнити заяву про вступ у члени громадського формування, звірити внесені до неї відомості з паспортними даними кандидата, підписати заяву (*гогаток 5*);
- заповнити запит на ім'я керівника відділу поліції за місцем проживання кандидата і разом із заявою надіслати до відповідного органу поліції для проведення перевірки (*гогаток 6*).

Після проведеної органами Національної поліції перевірки матеріали повертаються керівникові громадського формування.

З кандидатами в члени громадського формування, які отримали висновки органів Національної поліції про можливість їх зарахування у члени громадського формування з охорони громадського порядку, **проводиться навчання з правової та спеціальної підготовки.**

Навчання здійснюється працівниками поліції, що мають необхідну теоретичну підготовку, достатній досвід практичної роботи.

Навчання кандидатів у члени громадського формування проводиться на основі визначеної тематики та затвердженого плану занять з урахуванням специфіки завдань, які члени громадського формування виконуватимуть надалі.

Після проходження навчання кожному кандидату видається довідка, яка підписується начальником органу Національної поліції і завіряється печаткою органів Національної поліції (*гогаток 7*).

Після отримання довідки кандидат у члени громадського формування з охорони громадського порядку зараховується членом формування і отримує посвідчення відповідно до зразка, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2000 року № 1872, яке видається виконавчим органом ради, на території якої діятиме це громадське формування.

Громадське формування та його члени зобов'язані:

1. брати активну участь в охороні громадського порядку і державного кордону, припиненні адміністративних правопорушень і злочинів та запобіганні їм;
2. під час виконання обов'язків з охорони громадського порядку і державного кордону мати особисте посвідчення члена громадського формування та нарукану пов'язку;
3. доставляти в поліцію, штаб громадського формування з охорони громадського порядку або громадський пункт охорони порядку, приміщення виконавчого органу селищної, сільської ради осіб, які вчинили адміністративне правопорушення, з метою його припинення, якщо вичерпано інші заходи впливу для встановлення особи порушника, складання протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складання протоколу є обов'язковим (*гогаток 8* — перелік статей Кодексу України про адміністративні правопорушення, протоколи про порушення яких мають право складати члени громадських формувань з охорони громадського порядку);
4. надавати в межах наданих їм прав допомогу народним депутатам України, представникам органів державної влади та органів місцевого самоврядування в їх законній діяльності, якщо в цьому їм чиниться протидія або загрожує небезпека з боку правопорушників (ст. 13 Закону).

Члени громадських формувань під час виконання своїх обов'язків з охорони громадського порядку і державного кордону після обов'язкового пред'явлення посвідчення члена громадського формування мають право:

1. вимагати від громадян додержання правопорядку, припинення адміністративних правопорушень і злочинів, додержання режиму державного кордону, в тому числі на територіях, що межують з державним кордоном, де прикордонну смугу не визначено;
2. у разі підозри у вчиненні адміністративних правопорушень і злочинів перевіряти у громадян документи, що посвідчують їх особу;
3. спільно з поліцейськими та військовослужбовцями Державної прикордонної служби України затримувати і доставляти до органу поліції, підрозділу Державної прикордонної служби України, штабу громадського формування з охорони громадського порядку або громадського пункту охорони порядку осіб, які виявили злісну непокору законним вимогам

члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону і не виконують вимог щодо припинення адміністративного правопорушення;

4. складати протоколи про адміністративні правопорушення;
5. входити до клубів, кінотеатрів, стадіонів, інших громадських місць і приміщень за згодою власника чи уповноваженого ним органу для переслідування правопорушника, який переховується, або припинення адміністративних правопорушень чи злочинів;
6. у невідкладних випадках використовувати транспортні засоби, що належать підприємствам, установам, організаціям або громадянам (за їх згодою), крім транспортних засобів дипломатичних, консульських та інших представництв іноземних держав, міжнародних організацій, транспортних засобів спеціального призначення, для доставлення до лікувальних закладів осіб, що перебувають у безпорадному стані, а також осіб, які потерпіли від нещасних випадків або правопорушень і потребують термінової медичної допомоги;
7. у разі порушення водіями Правил дорожнього руху, створення реальної загрози життю або здоров'ю громадян вживати заходів до припинення цього правопорушення, здійснювати перевірку документів у водіїв на право користування та керування транспортними засобами, а також не допускати осіб, які не мають документів або перебувають у стані сп'яніння, до подальшого керування транспортними засобами;
8. під час виконання обов'язків члена громадського формування використовувати за власним бажанням свій або інший приватний автотранспорт за згодою власника або особи, у володінні якої він перебуває. Відшкодування витрат за його використання у таких випадках може провадитися за рахунок коштів громадського формування у порядку, визначеному його положенням (статутом);
9. застосовувати в установленому порядку заходи фізичного впливу, спеціальні засоби індивідуального захисту та самооборони.

Для виконання завдань, визначених Законом, громадські формування з охорони громадського порядку та їх члени беруть участь у забезпеченні охорони публічного порядку разом з поліцейськими, а в сільській місцевості — самостійно шляхом виконання конкретних доручень керівника відповідного органу Національної поліції (ст. 10 Закону).

Членам громадського формування забороняється під час виконання

своїх обов'язків з охорони громадського порядку і державного кордону використовувати холодну та вогнепальну зброю, в тому числі мисливську, яка згідно з чинним законодавством перебуває в їх особистому користуванні. (ст. 14 Закону).

Законом гарантується захист життя, здоров'я, честі, гідності, майна члена громадського формування та членів його сім'ї від злочинних посягань (ст. 17 Закону).

Так, за порушення вимог статей 342 (Опір представникові влади, працівникові правоохоронного органу, члену громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону), 348 (Посягання на життя працівника поліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону) Кримінального кодексу України передбачена кримінальна відповідальність, а статтею 185 (Злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі працівника поліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону) Кодексу України про адміністративні правопорушення — адміністративна відповідальність.

Забезпечення діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону (ст. 19 Закону) покладено на органи місцевого самоврядування, які мають право надавати їм службові приміщення, необхідний інвентар та засоби зв'язку.

Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону можуть користуватися на договірних засадах майном підприємств, установ, організацій та інших власників, у тому числі транспортними засобами.

Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону не мають права займатися підприємницькою діяльністю з метою одержання прибутку (ст. 3 Закону).

Органи поліції, у разі потреби, можуть надавати на договірних засадах громадським формуванням на період їх чергування або проведення цільових заходів мобільні, радіотехнічні та спеціальні засоби, інші предмети екіпіровки.

При цьому слід керуватися Інструкцією про порядок придбання, видачі та зберігання спеціальних засобів членів громадських формувань з охорони громадського порядку, затвердженою наказом МВС від 27.04.2009 № 183.

Координацію діяльності громадських формувань з охорони громадського по-

ряду і державного кордону здійснюють відповідно місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

Повсякденна діяльність таких формувань організовується, спрямовується і контролюється відповідними органами Національної поліції.

Основними формами взаємодії поліції з органами державної влади та місцевого самоврядування з питань діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку є:

- проведення нарад за участю керівників громадських формувань, на яких розробляються та погоджуються спільні заходи із забезпечення правопорядку на територіях обслуговування;
- заслуховування керівників громадських формувань щодо участі їх членів в охороні громадського порядку, проведенні спільних з органами поліції профілактичних рейдів та інших відпрацювань територій населених пунктів;
- розгляд стану матеріально-технічного забезпечення та заохочення кращих членів громадських формувань;
- проведення звірок наявної кількості громадських формувань з охорони громадського порядку та їх членів, зареєстрованих відповідно до Закону;
- вирішення питань щодо відновлення, створення нових та припинення діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку.

Відносно тих громадських формувань з охорони громадського порядку, які не виконують вимог, узгоджених органами поліції при реєстрації їх положень (статутів), вносяться пропозиції до реєструючих органів щодо ініціювання ними відповідно до ст. 8 Закону питання про припинення діяльності таких формувань у судовому порядку (Додаток 9).

З метою накопичення інформації про діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку, аналізу та узагальнення результатів їх роботи, стану взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування в кожному територіальному відділі (відділенні) поліції заводять відповідні справи-накопичувачі.

Безпосередня організація роботи з громадськими формуваннями (розділ III пункт 8 Наказу МВС від 28.07.2017 № 650 «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції») покладається на дільничних офіцерів поліції.

